

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

На правах рукописи

Шавин Василий Анатольевич

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ТРУДЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В. – КОНЦЕ 80-Х Г.Г. XX В.
(историко-правовое исследование)**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
кандидат юридических наук,
доцент Н.И. Биюшкина

Нижний Новгород – 2008

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3 – 15
Глава I. Причины создания инспекции труда в России	
§ 1. Экономические предпосылки и социальные факторы создания органов надзора за соблюдением законодательства о труде	16 – 28
§ 2. Внутриполитические условия, юридические причины и иностранный опыт учреждения фабричной инспекции	29 – 44
Глава II. Правовое регулирование деятельности органов надзора и контроля за соблюдением фабрично-заводского законодательства во второй половине XIX – начале XX вв.	
§ 1. Создание инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих (1859 – 1886 гг.)	45 – 70
§ 2. Правовое регулирование деятельности фабричной инспекции в период с 1886 по 1917 гг.	71 – 114
Глава III. Правовой статус органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в советский период (октябрь 1917 г. – 1989 г.)	
§ 1. Правовой статус органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде с октября 1917 года до конца 1920-х гг. . .	115 – 144
§ 2. Правовое положение инспекции труда в период командно- административной системы управления (1930 – 1989 гг.)	145 – 195
Заключение	196 – 203
Приложения	204 – 222
Библиография	223 – 237

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Экономическое развитие государства, а значит и рост благосостояния его граждан, тесным образом связаны с развитием на его территории промышленного производства, торговой деятельности, сферы обслуживания и других отраслей хозяйства. Деятельность практически любой из них связана с организацией совместного труда многих людей; в этих случаях появляются общественные отношения между работодателем, с одной стороны, и работником, с другой. Ситуация, при которой интересы обеих сторон согласуются между собой, взаимодополняют друг друга, наступит, видимо, не скоро; вряд ли такие идеальные условия вообще возможны. Потребности работника и работодателя различны, порой противоположны, в связи с чем государству приходится регулировать указанные общественные отношения через трудовое законодательство с целью обеспечить защиту интересов работника, как экономически более слабой стороны этих отношений. Осознание правительством факта, что закон не в состоянии действовать сам по себе, приводит к установлению на законодательном уровне как мер ответственности за его нарушение, так и созданию механизмов контроля за соблюдением и исполнением законов. Однако, эффективное правовое регулирование возможно лишь при действенных механизмах надзора и контроля. Одним из них в сфере трудовых отношений и является такой государственный орган как инспекция труда.

Между тем, исторический опыт показывает, что, несмотря на кажущуюся простоту данного вопроса, даже при современном развитии правовой науки и законодательной техники, создать систему надзорно-контрольных государственных органов, способных воплотить в жизнь трудовое законодательство, и в настоящее время не получается. Более того, исследования и статистика показывают, что российское общество не только не приближается, но и отдаляется от достижения этой цели. Сопоставление проанализированных архивных материалов как дореволюционного, так и советского периодов и нынешнего положения дел в этой сфере показывает существование сходных проблем в эти периоды:

невыплата и задержка выплаты заработной платы, большое количество сверхурочных работ, возложение дополнительных обязанностей, не предусмотренных трудовым договором, и многие другие. Между тем, одно из важных полномочий, имевшихся у фабричных инспекторов, – содействие мирному разрешению споров между работниками и работодателями – по действующему трудовому законодательству России у инспекторов труда отсутствует. Хотя необходимость в посредническо-примирительной деятельности существует и сейчас.

В современных условиях, несмотря на информационный поток, захлестнувший общество из самых разнообразных источников, основная масса работников даже не подозревает о наличии такого государственного органа как инспекция труда, призванного защищать их права. Подобного рода парадокс ещё более усиливает актуальность данного исследования.

Следует отметить, что исследуемый и современный периоды имеют право на сравнение в силу относительной общности (сходства) экономических процессов, а именно в следовании по пути капиталистического развития, характеризующегося многообразием форм собственности. В этих условиях на частных предприятиях работник менее всего защищен, он фактически остается один на один с работодателем, на стороне которого экономическая власть. И если ещё 30 лет назад эти проблемы были не актуальны, то в современной действительности они приобретают остроту.

Важно и то, что Россия за последние 150 лет своего развития выработала богатую и небезынтересную практику функционирования органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. По нашему мнению, отечественный опыт является приоритетным в исследовании и использовании по отношению к зарубежным аналогам.

Таким образом, на наш взгляд, сегодня возникает объективная необходимость изучения историко-правового наследия в сфере организационно-правовых форм регулирования трудовых отношений в России.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема изучения при-

чин возникновения фабричной инспекции в России, правового регулирования её деятельности во второй половине XIX – конце XX вв. не составляли предмета самостоятельных диссертационных и монографических исследований. Вместе с тем, объект нашего исследования, а именно: совокупность социально-экономических и политико-правовых отношений, сложившихся в Российском государстве в указанный период, неоднократно находился в поле зрения ученых досоветского, советского и современного периодов.

На дореволюционном этапе шло накопление фактического материала, активно изучался зарубежный опыт в подходе к проблеме фабрично-заводского законодательства и наметились основные тенденции в рассмотрении данной проблематики. Среди первых исследований следует отметить книгу В.В. Берви-Флеровского «Положение рабочего класса в России»,¹ в которой автор обобщил значительные статистические данные и личные наблюдения, касающиеся социального и экономического положения рабочих и крестьян в различных губерниях России. Здесь же следует назвать работы Л.Н. Нисселовича,² описавшего историю развития фабрично-заводского законодательства, начиная с древнерусского законодательства и заканчивая законодательством времен императора Павла I, и К.А. Пажитнова,³ выделявшегося объемным кругом затрагиваемых вопросов и значительными хронологическими рамками, отчего, однако, несколько пострадало качество указанных работ.

В конце XIX в. выходит монография М.И. Туган-Барановского «Русская фабрика в прошлом и настоящем»,⁴ выдержавшая несколько переизданий, и оказавшая существенное влияние на формирование общей для многих авторов точки зрения на положение рабочего класса в России.

В дореволюционной литературе имелись и работы социал-демократического толка, в которых активно критиковалось законодательство и

¹ Берви-Флеровский В.В. Положение рабочего класса в России. – СПб., 1869.

² Нисселович Л.Н. История заводско-фабричного законодательства Российской Империи. Ч. 1. С.-Пб.: М-во фин., 1883.

³ Пажитнов К.А. Положение рабочего класса в России: В 3 т. – Л., 1924.

⁴ Туган-Барановский М.И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. – М., 1922.

действия правительства по рассматриваемому вопросу; в их числе отметим издания Г. Балицкого⁵ и М.Г. Лунца.⁶ В особую группу мы выделяем работы В.И. Ленина, который, будучи современником развития фабричной инспекции, затрагивает ряд вопросов её деятельности, давая им оценку с марксистских, классовых идеологических позиций.⁷ Вслед за лидером партии большевиков после октября 1917 года была заложена новая идеологизированная методология исследования всех социально-экономических, политико-правовых и духовно-культурных процессов, протекавших в обществе. Исследуемый нами предмет не является исключением из этого общего правила.

В работах советского периода авторы, рассматривая те или иные вопросы развития дореволюционного российского фабрично-заводского законодательства, придерживались марксистско-ленинской идеологии и активно критиковали указанное законодательство и обращали внимание на негативный опыт, а также противопоставляли его новым советским законам. Наиболее характерными являются исследования Шелымагина И.И., Лаверычева В.Я.⁸

Рассматривая вопрос о научной разработанности вопроса об инспекции труда советского периода, мы можем констатировать, что подобные исследования проводились синхронно с процессом формирования и развития предмета изучения.⁹ Поэтому в публикациях того времени преобладали статьи и перио-

⁵ Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция. М., 1907.

⁶ Лунц М.Г. Сборник статей. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России. Москва. 1909.

⁷ Ленин В.И. Новый фабричный закон. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. Он же. Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958.

⁸ Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX века). Москва – 1947. Он же. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900 – 1917. Москва – 1952. Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861— 1917 гг.). М., 1972.

⁹ Каплун С. Охрана труда и её органы. Лекции, читанные на курсах для подготовки инспекторов труда, организованных секцией охраны труда Московского отдела труда в мае-июле 1919. Выпуск II. М., 1920. Он же. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. Теттенборн З. Советское законодательство о труде. Государственное издательство. Москва – 1920. Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. Издательство ВЦСПС. Москва. 1927. Винников А. Состав Инспекции Труда // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». Маркус Б.,

дические издания в ущерб глубоким монографическим исследованиям. Среди авторов таких работ следует назвать С. Каплуна, В.В. Шмидта, А. Винникова.

В современный период исследования законодательства о труде как дореволюционного, так и советского времени были продолжены в самых разнообразных формах: статьи в периодических изданиях, диссертационные исследования, монографии. Их авторами являлись, в частности, Соболев С.А., Иванов С.А., Киселев И.Я., Васильев Д.А., Ковалева Н.В., Напалкова И.Г. и др.¹⁰ Эти издания в целом уже освобождены от идеологических штампов и дают более объективную картину происходивших событий и оценку законодательных норм. Деятельность одного из органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства – фабричной инспекции – в период с 1882 г. до 1914 г. исследовалась историком А.Ю. Володиным.¹¹ Кроме того, Ташбековой И.Ю. было проведено диссертационное исследование, предметом которого явилась «правовая деятельность специального органа надзора за соблюдением положений фабричного законодательства – фабричной инспекции в конце XIX – начале XX вв.».¹² Между тем, деятельность государства по надзору и контролю за соблюдением законодательства о труде носит системный характер, в рамках которой была создана совокупность взаимосвязанных элементов. В указанной же работе исследовался только один из таких элементов.

Таким образом, мы видим, что комплексного историко-правового иссле-

Бенеман А. Об итогах и перспективах работы по охране труда // Вопросы труда. 1925.

¹⁰ Соболев С.А. Трудовое право России и социальное развитие // Государство и право, 1997, № 4. Иванов С.А. Российское трудовое право: история и современность // Государство и право, 1999, № 5. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. – М., 2001. Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX начале XX веков. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. Напалкова И.Г. Рабочий вопрос в России в XIX – начале XX века: традиции социального патернализма. Дисс. ...канд. ист. наук. Саранск. 2005.

¹¹ Володин А.Ю. Фабричная инспекция в России (1882-1914 гг.): Государственное учреждение, личный состав, посредническая деятельность. Дисс... канд. ист. наук. М., 2006.

¹² Ташбекова И.Ю. Правовое регулирование деятельности фабричной инспекции в России в конце XIX – начале XX вв. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2006. с. 7.

дования организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в дореволюционный и советский периоды с позиций современной юридической науки не проводилось.

Эмпирическую базу диссертации составили многочисленные общегосударственные нормативно-правовые акты, включенные в Полное собрание законов Российской империи, Свод законов Российской империи, а также подзаконные нормативные акты, опубликованные в Собрании узаконений и распоряжений Правительства, издававшемся при Правительствующем Сенате. Кроме того, в работе использовались проекты различных законов, разрабатываемые в середине XIX в. и по тем или причинам не утвержденные, в частности, проект Правил для фабрик и заводов в С.-Петербурге и его уезде и проект Промышленного устава. После введения в 1882 г. в России фабричной инспекции в печати появляются два отчета окружных инспекторов за 1882-1883 гг. и отчет главного фабричного инспектора за 1885 г., которые содержат фактический и статистический материал, а также описание начального этапа деятельности фабричной инспекции. Имеются и иные публикации фабричных инспекторов, которые достаточно наглядно иллюстрировали деятельность фабричной инспекции в Российской империи в различные годы.

Источниками изучения инспекции труда советского периода составили законы и постановления, включенные в Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства, Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР, а также опубликованные в Известиях НКТ СССР и Бюллетене ВЦСПС.

Важнейшей эмпирической базой послужили архивные документы из Центрального архива Нижегородской области, в их числе фонды: «Старшего фабричного инспектора Нижегородской губернии»,¹³ «Отдела труда Нижегородского губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов»,¹⁴ «Комиссариата труда при Сормовском бюро Совета рабочих депута-

¹³ Центральный архив Нижегородской области. Фонд № 457, опись № 324 и 324а.

¹⁴ ЦАНО. Фонд № 160. Опись № 1, 2, 3 и 5.

ТОВ».¹⁵

Хронологические рамки исследования охватывают период с середины XIX в., когда начинают появляться первые проекты законодательных актов, содержащих нормы о создании инспекции по надзору за соблюдением законодательства о труде в России. Диссертационное исследование завершается 1989 г., когда заканчивается советский период развития России.

Целью настоящей работы является проведение комплексного историко-правового исследования и анализ вопросов возникновения, становления и развития органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в Российской империи и в Советской России до конца 80-х гг. XX в.

Реализация поставленной цели предопределила необходимость решения следующих **задач**:

- выявить экономические, социальные, внутривластные и юридические причины создания в Российской империи специального органа надзора за соблюдением законодательства о труде;
- определить и классифицировать обширный круг нормативно-правовых актов, регулировавших процесс создания фабричной инспекции в Российской Империи и инспекции труда в советской России;
- выявить и определить основные этапы исторического развития фабричной инспекции в Российской Империи и инспекции труда в советской России;
- исследовать процесс возникновения инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих, а также механизм расширения её полномочий на всю совокупность отношений между работниками и работодателями;
- проанализировать правовое регулирование деятельности фабричной инспекции и изменение её полномочий в дореволюционной России;
- определить правовой статус органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в период военного коммунизма и в период осуществления НЭП и провести сравнительно-правовой анализ законодательства, регулировавшего данный вопрос в указанные периоды;

¹⁵ ЦАНО. Фонд № 4659. Опись № 1.

- охарактеризовать правовое положение инспекции труда в период командно-административной системы управления.

Объектом диссертационного исследования является совокупность политико-правовых и социально-экономических отношений в России, сложившихся по поводу учреждения, становления и развития специальных государственных органов по надзору за соблюдением фабрично-заводского законодательства – фабричной инспекции и инспекции труда.

Предметом исследования является правовое регулирование деятельности (функционирования) надзорно-контрольных органов в сфере трудовых отношений в России второй половины XIX в. – конца 80-х гг. XX в.

Методологической основой является комплекс методов научного познания социальных процессов, обстоятельств и фактов. Преобладающее значение имели, с одной стороны, диалектический метод познания, предполагающий исследование правовых и социальных явлений в их исторической и логической взаимосвязи и взаимообусловленности, с другой стороны, принципы научной объективности и историзма, подразумевающие необходимость объективного и всестороннего анализа фактического материала, учет конкретной исторической обстановки и всей совокупности экономических, социальных, политических и правовых факторов, оказавших влияние на возникновение и развитие фабричной инспекции и инспекции труда в России.

В ходе исследования применялись как общенаучные методы познания (сравнительно-исторический, анализ и синтез, системный, статистического анализа, проблемно-хронологический), так и частно-научные (историко-правовой, нормативно-логический, сравнительно-правовой и др.). Комплексное применение различных методов позволило решить поставленные задачи и достичь цели диссертационного исследования.

Научная новизна работы заключается в том, что впервые проведено комплексное историко-правовое исследование с современных позиций юридической науки возникновения в Российской империи фабричной инспекции – специального государственного органа надзора за соблюдением и исполнением

фабрично-заводского законодательства, а также правового положения инспекции труда в Советской России в периоды военного коммунизма, осуществления новой экономической политики и командно-административной системы управления. Автором показано значение экономических, социальных, внутривластных и юридических факторов в процессе возникновения и развития фабричной инспекции и инспекции труда.

Введены в научный оборот малоизвестные архивные материалы Нижегородской губернии, содержащие факты, анализ которых позволил по-новому интерпретировать традиционные подходы к рассматриваемому институту.

Теоретическая и прикладная значимость заключается в том, что собранный фактический материал, а также сформулированные в диссертации положения и выводы существенным образом дополняют и конкретизируют ряд разделов отечественной истории государства и права.

Работа может быть использована при чтении лекций, проведении семинарских занятий по истории государства и права России, истории трудового права. Основные положения диссертации могут быть использованы при подготовке монографий, научных статей, учебных пособий по предмету данного исследования, а также для дальнейшего изучения проблем, рассматриваемых в настоящей работе.

По итогам проведенного исследования автором сформулированы **положения, выносимые на защиту:**

1. Организационно-правовые формы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде – это система внешних способов юридического оформления и структурирования целенаправленной деятельности государства по обеспечению соблюдения законодательства о труде. Их признаками являются: а) системность, б) иерархичность, в) доминирующая государственная составляющая, г) позитивистское правовое регулирование, то есть преобладание законов и подзаконных нормативных актов и д) функционирование в рамках трудовых отношений.

2. Основными началами деятельности системы органов надзора и кон-

троля за соблюдением законодательства о труде в дореволюционный период являлись: а) законность; б) сочетание выборности и назначаемости; в) сочетание коллегиальности и единоначалия в структуре и деятельности этих органов и г) публичность. В Советский период принципы функционирования этих органов изменились в связи с трансформацией самой системы; к ним стали относиться: а) классовый (пролетарский) интернационализм и демократический централизм; б) сочетание выборности и назначаемости; в) партийности; г) сочетание коллегиальности и единоначалия в структуре и деятельности этих органов и д) революционной законности.

3. Экономической предпосылкой возникновения фабричной инспекции явился процесс перехода от феодального способа производства к капиталистическому. Процесс оформления фабричной инспекции в России значительно отставал в хронологическом отношении от европейских аналогов в силу сохранения до 1861 г. крепостного права. Он начал интенсивно развиваться лишь во второй половине XIX в. вместе со становлением капиталистических экономических отношений. Таким образом, фабрично-заводское капиталистическое производство является материальной основой фабричной инспекции.

4. Изменения в социальной организации России во второй половине XIX – начале XX вв., выразившиеся в разрушении существовавшей сословной системы и формировании нового общественного устройства на основе классов, повлекли за собой формирование новых субъектов возникших фабрично-заводских отношений, породивших, в свою очередь, создание нового государственного органа – фабричной инспекции.

5. К концу XIX в. в России сложилась совокупность внутривнутриполитических причин (экономические противоречия между петербургскими и московскими фабрикантами и заводчиками, наличие рабочего движения и противостояние между министерством внутренних дел и министерством финансов) и юридических условий (создание и развитие новой отрасли законодательства – фабрично-заводского и обобщение юридической практики по многочисленным нарушениям действовавшего фабричного законодательства), которая явилась

одним из ключевых факторов появления фабричной инспекции как специального органа надзора за соблюдением указанного законодательства.

6. Историческое развитие в Российской империи фабричной инспекции проходит пять основных этапов: I этап (с 1859 г. до 01.06.1882) – обсуждение вопроса о необходимости создания данного органа; II этап (с 01.06.1882 до 03.06.1886) знаменует начало юридического оформления инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих и образование фабричной инспекции; на III этапе (с 03.06.1886 до 14.03.1894) осуществляется детальное правовое регулирование, расширение полномочий фабричной инспекции и её структурирование; в рамках IV этапа (с 14.03.1894 до 30.05.1903) происходит трансформация фабричной инспекции из органа, осуществляющего социально-правовое регулирование трудовых отношений, в инженерно-техническую инстанцию, контролирующую в большей степени соблюдение техники безопасности производственного процесса; на V этапе (с 30.05.1903 до 07.11.1917) окончательно законодательно оформляется институт фабричной инспекции как орган надзора, лишь формально уполномоченный защищать трудовые права рабочих.

7. Фабричная инспекция, созданная в Российской империи, основывалась на принципах: а) законности; б) профессионализма; в) назначаемости и г) публичности и обладала следующими признаками: а) являлась государственным органом; б) была бюрократической инстанцией, основанной на принципе назначаемости; в) её профессиональный состав составляли специалисты (юристы, врачи, преподаватели) преимущественно с высшим образованием и г) деятельность носила не всеобщий характер, распространяла свое действие только на часть территории Российской империи и только на часть работодателей.

8. Инспекция труда в советском варианте создается после дискуссионного обсуждения среди руководителей государства на следующих принципах: а) классовый (пролетарский) интернационализм и демократический централизм; б) выборность из трудящихся; в) партийность (подавляющее большинство большевиков); г) публичность (гласность) в работе и д) революционная законность. Признаками данного органа являлись: а) до 1933 г. – государственный, в

дальнейшем – профсоюзный орган; б) небюрократическая инстанция, основанная на принципе выборности; в) по составу – кадровый пролетариат и г) распространение его действия на всю территории Советской России, на все предприятия независимо от форм собственности.

9. В советский период инспекция труда в своем развитии проходит следующие этапы: I этап (с 07.11.1917 до 18.05.1918) – дискуссионное обсуждение вопроса о создании инспекции труда; на II этапе (с 18.05 до 10.12.1918) происходит организационно-правовое становление инспекции труда в советском варианте как государственного органа; в рамках III этапа (с 10.12.1918 до 15.11.1922) инспекция труда осуществляла деятельность по обеспечению мобилизационного характера трудовой деятельности; на IV этапе (с 15.11.1922 до 20.10.1930) рассматриваемый орган проводит политику советского государства по ограничению частного предпринимательства с целью охраны прав работников, установленных трудовым законодательством; для V этапа (с 20.10.1930 до 1940 г.) характерно постепенное уменьшение полномочий инспекции труда, переориентация на надзор за соблюдением технических условий труда, завершившаяся сокращением должностей правовых инспекторов труда в 1940 г.; на VI этапе (с 1940 г. до 1977 г.) инспекция труда осуществляет надзор за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности; VII этап (с 1977 г. до 1989 г.) связан с воссозданием правовой инспекции труда как специального органа надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде.

Апробация результатов исследования.

Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре теории и истории государства и права ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». Основные положения нашли отражение в публикациях автора, в материалах научно-практических конференций: Международной научно-практической конференции «Проблемы защиты прав: история и современность» (19 мая 2006 г., г. С.-Петербург), Межвузовской научно-практической конференции «Защита частного интереса в российском праве» (29 марта 2006 г., г. Н. Новгород), Всероссийской научно-практической конференции «Инно-

вации в государстве и праве России» (29-30 апреля 2008 г., г. Н. Новгород).

Результаты диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Нижегородского филиала Государственного университета – Высшая школа экономики и Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, а также внедрены в практическую деятельность Государственной инспекции труда в Нижегородской области.

Структура и объем **диссертации** определяются целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трёх глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений к работе.

ГЛАВА I.

ПРИЧИНЫ СОЗДАНИЯ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА В РОССИИ

§ 1. Экономические предпосылки и социальные факторы создания органов надзора за соблюдением законодательства о труде

Экономические отношения в дореволюционной России проходили те же стадии своего развития, что и в Западной Европе: происходит переход от феодального к капиталистическому способу производства. Однако, в отличие от западной в нашей экономике промышленный переворот начинается в начале XIX в. и идет замедленными темпами; как указывает Е.М. Дементьев, «развитие системы производства, носящей название капиталистической фабричной... не сопровождалось теми крупными явлениями, которые заставляют экономистов Запада называть конец прошлого [XVIII] столетия эпохой революции в промышленности».¹⁶ Мы видим, что развитие экономики нашего государства в определенной мере отставало от западных стран, что было связано, прежде всего, с наличием крепостного права. Оно не только замедляло процесс замены ручного труда, который был крепостным, а потому – дешевым, машинным, требующим больших финансовых затрат, но и сдерживало развитие потребления промышленных товаров, так как «крепостные крестьяне не могли быть полноценными потребителями промышленной продукции».¹⁷

До крестьянской реформы в Российской империи существовали отдельные предпосылки для зарождения капиталистических экономических отношений, а, соответственно, и крупных фабрик. К ним мы причисляем существование значительной массы людей, лишенных имущества и средств к существованию, а также достаточное количество финансовых ресурсов, которые были на-

¹⁶ Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. Изд. 2-е. М., 1897. с. 250.

¹⁷ Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX начале XX веков. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. с. 13.

коплены, «в большинстве своем, благодаря торговле, ростовщичеству, ограблению крестьян, расхищению государственной собственности».¹⁸ При всем том, только после 1861 г. начинается ускоренная замена домашнего и кустарного производства фабричным и ручного труда – машинным. Применительно к теме нашего исследования крестьянская реформа имела также итог в виде образования «свободного рынка наемного труда людей, лишенных средств производства и живущих исключительно продажей своей рабочей силы».¹⁹ Большая часть рабочих продолжала оставаться связанными с землей, что являлось сильным сдерживающим моментом в формировании нового, особого класса – пролетариата, однако, значение данного фактора постепенно уменьшалось. Е.М. Дементьев связывает это с двумя причинами: 1) с «очень нередкой недостаточностью земельного надела и полным упадком сельского хозяйства» и 2) с «усиленной заботой правительства» о развитии «обрабатывающей промышленности».²⁰ Что касается численности рабочих в Российской империи, то статистические данные об увеличении их числа приведены в табл. 1.1 (см. прил. 1). Из таблицы мы видим, что за период с 1860 по 1900 гг. общее число рабочих увеличилось с 3,2 млн. до 14 млн. человек, то есть в 4,375 раза. Количество рабочих крупных промышленных предприятий в 1860 году составляло 720 тыс., а в 1900 году – 2,81 млн., рост составил почти 400%. Однако, наибольший рост наблюдался в группе сельскохозяйственных рабочих: с 700 тыс. до 4,54 млн., что является более чем шестикратным увеличением.

Обобщенный вывод по этому вопросу делает И.Г. Напалкова, которая проанализировав статистические данные, как официальные, так и полученные другими исследователями, пришла к выводу, что «число рабочих быстрыми темпами росло почти до 1847 г., затем с некоторыми колебаниями начало па-

¹⁸ Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. с.14.

¹⁹ Куприянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX - начале XX вв. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Article/Kupriyanova.htm>.

²⁰ Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. Изд. 2-е. М., 1897. с. 251.

дать, а в 1856 г. вновь наметилось увеличение промышленного пролетариата».²¹

Среди губерний Российской империи наиболее промышленно развитой была Московская губерния, в которой число фабрично-заводских рабочих на 1000 человек в конце XIX в. составляло 82 человека; за ней следовала Владимирская – 63 фабрично-заводских рабочих на 1000 человек; далее – Санкт-Петербургская с 50 рабочими на 1000 человек, замыкала группу наиболее промышленных губерний Варшавская, в которой насчитывалось 32 рабочих на 1000 человек населения. Вторую группу составляли губернии, в которых число фабрично-заводских рабочих составляло от 10 до 25 человек на 1000; к этой группе относились Костромская, Ярославская, Рижская, Киевская и Тверская губернии. В области с численностью рабочих от 5 до 15 человек на 1000 входили Новгородская, Вятская, Пермская, Нижегородская, Гродненская, Симбирская, Рязанская, Тульская, Черниговская, Харьковская, Уральская, Саратовская, Курская и Орловская губернии.²²

К концу XIX столетия фабрично-заводская промышленность в России обнаруживает чрезвычайный рост. В хлопчатобумажной промышленности сумма годового производства увеличилась с 1850 по 1890 гг. на 62%, число рабочих – на 75%. Машиностроение возросло по сумме производства за тот же период в 100 раз, число рабочих в этой отрасли – в 29 раз. За период с 1865 по 1890 гг. сумма годового производства увеличилась: в химической промышленности на 355%, число рабочих – на 181%; в писчебумажном производстве – на 241%, число рабочих – на 82 %; в стеклянном – на 123%, число рабочих – на 96%; в красильном – на 209%, число рабочих – на 68%.²³

Между тем, несмотря на весьма значительный рост производства в разных отраслях число фабрик и заводов увеличивается слабо или даже уменьшается (например, в хлопчатобумажном производстве число фабрик уменьшилось

²¹ Напалкова И.Г. Рабочий вопрос в России в XIX – начале XX века: традиции социального патернализма. Дисс. ...канд. ист. наук. Саранск. 2005. с. 36.

²² Данные из кн.: История Российской Империи. Энциклопедия. 10 сюжетов и словарь. 6-й сюжет: Промышленность. Режим доступа: <http://www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru>.

²³ Там же.

на 31%), однако, одновременно происходит увеличение общего количества крупных фабрик. При этом число рабочих возрастает медленно с одновременным увеличением количества рабочих на одном предприятии. Из вышеизложенного мы делаем вывод, что размеры предприятий постоянно увеличиваются, механические двигатели и усовершенствованные орудия заменяют живой труд. Всё это свидетельствует об усиленном процессе концентрации производства и влечет за собой повышение производительности труда.

На промышленный подъем в России также оказывало значительное влияние усиление строительства железных дорог и железнодорожного транспорта. Если в 1860 г. в России насчитывалось около 400 паровозов, то к 1895 г. их количество увеличилось до 2500 единиц.²⁴ В российских условиях, которые характеризовали обширность территории, существенно более сложные чем в Европе погодные условия, отрыв мест производства важнейших товаров от рынка их сбыта, развитие транспортного сообщения играло весьма важную роль в экономическом развитии. Железнодорожный транспорт позволяет перевозить большее количество товара с большей скоростью и меньшими транспортными затратами. Построенная в 90-х гг. XIX в. Транссибирская магистраль оказала «огромное значение для всей экономики страны»,²⁵ способствовала увеличению населения сибирских регионов России, росту торговли, промышленному развитию удаленных от центра районов. Развитие железнодорожной отрасли также создавало спрос на товары тяжелой индустрии и вызывало появление новых отраслей промышленности.

Таким образом, выделяются следующие тенденции в структуре промышленного развития в России ко второй половине XIX в.:

1) рост существующих отраслей народного хозяйства (в частности, золотодобычи и хлопчатобумажного производства) и появление новых (например,

²⁴ Данные из кн.: История Российской Империи. Энциклопедия. 10 сюжетов и словарь. 6-й сюжет: Промышленность. Режим доступа: <http://www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru>.

²⁵ Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. с. 19.

машиностроение, угле- и нефтедобыча);

2) параллельное и взаимосвязанное развитие мелкотоварного производства, с одной стороны, и фабрик, заводов, мануфактур, с другой;

3) перераспределение удельного веса между обрабатывающей, главным образом, текстильной, и горнозаводской промышленностью;

4) разложение натурального хозяйственного уклада, усиление товарообмена между городом и деревней;

5) интенсивное развитие экспорта и импорта промышленных товаров.²⁶

Между тем, следует обратить внимание и обратную сторону рассматриваемого вопроса, которую Е.М. Дементьев в конце XIX в. обозначил следующим образом: «говорят о желательном развитии фабричной промышленности... Говорят так, как будто процветание фабрик есть цель сама по себе... Но никто не задается вопросом: какой же ценой достигается это кажущееся благосостояние? Что выиграло население, бросив свой дом, свое убогое хозяйство, и поставив себя в зависимость от современной фабрики с их машинами?». ²⁷ Действительно, мало кто специально обращал внимание на такую постановку проблемы (конечно, на тяжелое положение рабочих указывалось, но это другое обстоятельство). Мы лишь однажды (за исключением работы самого Е.М. Дементьева) встретили упоминание примерно об этом у И.И. Янжула, когда он описывает работу Высочайше утвержденной комиссии под председательством Товарища Министра Внутренних Дел Сенатора В.К. Плеве для пересмотра законов об отношениях хозяев к рабочим. И.И. Янжул, упоминает, в частности, речь Н.А. Алексеева, Московского Городского головы, обратившего внимание на предмет обсуждения недавно собиравшейся по инициативе Военного Ведомства комиссии – «заметное физическое вырождение и ухудшение сил и здоровья населения наших промышленных губерний, живущих преимущественно фабричным трудом»; «доклады и работы этой Комиссии доказали несомненный факт быст-

²⁶ Подробнее см.: Напалкова И.Г. Рабочий вопрос в России в XIX – начале XX вв.: традиции социального патернализма. Дисс. ...канд. ист. наук. Саранск. 2005. с. 32-35.

²⁷ Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. Изд. 2-е. М., 1897. с. 251-252.

рого и сильного вырождения рабочего населения этих губерний...»; вывод Н.А. Алексеева сводился к тому, что «население, видимо, хиреет и дает все больший и больший процент забракованных для военной службы» и «очевидно, патриархальные, якобы, условия нашего фабричного быта не так безвредны...».²⁸ Интересно отметить, что по свидетельству И.И. Янжула эта речь «решила судьбу штрафов в русском фабричном законодательстве».²⁹ На наш взгляд, это правильная постановка вопроса, которая не теряет своей актуальности и поныне.

Фабричное производство привнесло в жизнь усиленную эксплуатацию женского и детского труда с соответственным понижением оплаты труда мужского, активно намечается диспропорция в оплате мужского труда, с одной стороны, и женского и детского, с другой, то есть по половому и возрастному признакам, антисанитария на многих предприятиях и ужасные жилищные условия и т.п. Конечно, речь не идет о возврате к каким-либо первобытным способам производства и об остановке и повороте вспять технического прогресса, однако, и здесь мы проводим параллель с нынешним состоянием дел в России, государство не вправе оставаться пассивным зрителем неограниченного «свободного состояния» промышленности и конкуренции. Необходимо твердое вмешательство в отношения между работодателями и работниками, но такое вмешательство одновременно должно быть достаточно осторожным и постепенным.

Приведенные нами социально-экономические последствия отмены крепостного права и становления фабричного способа производства связаны с тем, что организационные формы промышленности, существовавшие до этого момента, не вызвали к жизни активное законотворчество в сфере отношений между нанимателями и рабочими. Правительство «заботилось главным образом о снабжении фабрик достаточным количеством рабочих рук путем затруднения ухода рабочих и их закрепощения и о поддержании строгой дисциплины. В то же время они [законы], правда, боролись с наиболее резкими проявлениями эксплуатации труда, особенно детского... и составляли лишь отрасль админи-

²⁸ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 70.

²⁹ Там же.

стративного (полицейского) права».³⁰

С началом энергичного развития экономики Российской империи в капиталистическом направлении и возникает объективная необходимость для принятия законодательства, регулирующего эти новые правоотношения между работниками и работодателями. А принятие таких законов неизбежно повлекло за собой установление мер ответственности за их нарушение, а также введение органов надзора за их исполнением и соблюдением.

Таким образом, экономические предпосылки и условия явились одним из ключевых моментов для формирования законодательных норм, регулирующих отношения между работниками и работодателями, в том числе и вопросы надзора за их соблюдением.

Существенную роль в вопросе учреждения органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде сыграли и социальные факторы. Российская империя в рассматриваемый нами период в социальном отношении представляла собой юридически оформленное сословное общество. К началу XIX в. в России утвердилось деление на четыре основных сословия: дворянство, духовенство, городское сословие и крестьянство.

При начавшемся формировании капиталистических отношений дворянство сохраняет свой привилегированный статус, «оставаясь по-прежнему на положении первого сословия Империи».³¹ Позиции представителей этого сословия в определенной степени начинают ослабевать, что связано с возникшими для них трудностями в приспособлении к новым экономическим реалиям, однако, связи с монархией и бюрократией оставались весьма прочными. Влияние дворянства распространялось как на верховную, так и местную власть, что отражалось на этих уровнях законотворческой деятельности.

В середине XIX в. возникает определенное противоречие между степенью развития экономических отношений, которые вплотную приблизились к мо-

³⁰ Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. М., 1918. с. 6.

³¹ Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. с. 24.

менту трансформации из феодальных в капиталистические, и интересами дворянского сословия, не желавшего отказываться от крепостного труда, несмотря на то, что «дворянство, в большинстве своем, оказалось экономически заинтересованным в развитии крестьянского промышленного и торгового предпринимательства».³² Данное противоречие, как известно, разрешилось в пользу экономического развития. Крепостное право было отменено, что дало мощный импульс процессу формирования рынка свободного труда в России.

Выделение городского сословия в особую группу было произведено в XVI-XVII вв. самим правительством, когда это понадобилось по финансовым соображениям. Город мог платить больше, чем деревня; поэтому из него образовали особый тяглый мир с особой принудительной организацией.³³ В литературе отмечается, что в Российской Империи городское сословие не представляло «и тени той силы и того исторического значения, какие имело городское сословие на Западе».³⁴ О динамике роста численности городского населения в Российской империи см. в табл. 1.2 (прил. 1). Данные таблицы показывают, что рост численности горожан был примерно в два раза меньше по сравнению с ростом всего населения России. За 25-летний период с 1851 по 1878 гг. число горожан с 3,482 млн. человек выросло до 5,091 млн. (чуть менее чем полуторакратное увеличение). За 12 же лет с 1878 г. до 1890 г. рост составил уже 2,74 раза, достигнув почти 14 млн. человек.

Самым многочисленным сословием в Российской империи рассматриваемого периода являлось крестьянство. Не разбирая подробно вопрос о правовом положении крестьян и законодательном оформлении отмены крепостного права (это не входит в предмет нашего исследования), отметим, что на деревенскую жизнь и самих крестьян развитие капиталистических отношений оказыва-

³² Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. с. 25.

³³ Данные из кн.: История Российской Империи. Энциклопедия. 10 сюжетов и словарь. 4-й сюжет: Сословия. Режим доступа: <http://www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru>.

³⁴ Там же.

ло столь же неуклонное влияние как и на все остальное население государства. Происходит процесс расслоения крестьянства; возникает своеобразный слой крепостных крестьян – предпринимателей (капиталистские крестьяне), многие из которых стали основателями промышленных династий и даже отраслей промышленности.

В результате начавшегося формирования капиталистического способа производства и отмены крепостного права происходит процесс распада сословной системы империи и формирования новой общественной группы на основании уже не сословий, а классов.³⁵ Возникает, в частности, два новых класса – буржуазия и пролетариат, которые приобрели серьезную, а впоследствии и определяющую, силу в обществе и способность отстаивать свои интересы.

Здесь следует несколько более подробно проанализировать положение вновь возникшего рабочего класса в связи с той ролью, которую он сыграл в истории России. Сосредоточение в промышленности значительных денежных и технических средств привлекло к себе и требовало для себя столь же большие массы людей, из которых и сформировался рассматриваемый класс населения, «тесно связавший свою судьбу и свои интересы с интересами промышленности».³⁶ Его отличительной особенностью являлось отсутствие прочной их связи с землей, в связи с чем единственным источником существования становилась заработная плата. Однако, мы считаем верным утверждение И.И. Янжула о том, что «русский рабочий класс... неправильно себя теперь [в 1907 г.] называет «пролетариат», потому что большая часть его ещё связана с землей и, следова-

³⁵ Здесь следует привести определения рассматриваемых двух понятий. Сословие – сложившаяся на основе классовых отношений феодализма общественная группа с наследственными правами и обязанностями. Класс – большая группа людей с определенным положением в исторически сложившейся системе общественного производства и с определенной ролью в общественной организации труда, объединенная одинаковым, обычно законодательно закрепленным отношением к средствам производства, к распределению общественного богатства и общностью интересов (Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1988).

³⁶ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. IX.

тельно, не имеет права именоваться ничего не имеющим».³⁷

Действительно, если посмотреть статистические данные, то сопоставив число рабочих, занятых в промышленности, с общим населением Российской империи можно прийти к выводу, что, несмотря на громадные успехи, наша индустрия не имела того значения в жизни народа, какое она приобрела на Западе. По данным 1892 г. в Европейской России при населении в 89 153 500 человек во всей фабрично-заводской и горной промышленности было занято 1 094 776, то есть 1,2 %, ³⁸ в 1902 г. число рабочих составляло 1 917 800 человек – 1,9 % к общему взрослому населению империи, ³⁹ в 1907 г. рабочих уже насчитывалось около 6 млн. человек при общей численности населения в 140 млн. человек, ⁴⁰ то есть 4,3 %, а в 1913 г. рабочий класс составлял 18 млн., в том числе 4,2 млн. фабрично-заводских, горных и железнодорожных рабочих.⁴¹

Мы считаем верным ещё одно утверждение И.И. Янжула о том, что промышленные рабочие «далеко не представляют ни нужд, ни интересов государства в 140 млн. человек. Лишь в припадке *Mania gloriosa* и вследствие общей растерянности правительства и общества, под влиянием колоссальных разрушительных забастовок, могли появиться на свет подобные ложные и самомнительные утверждения и заявления [отождествление со всем русским народом]». ⁴² Однако, при всей правильности такого вывода автор не учел наличия и иных, весьма важных обстоятельств, оказавших определяющее значение на влияние пролетариата на ход событий:

³⁷ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 5.

³⁸ Данные из кн.: История Российской Империи. Энциклопедия. 10 сюжетов и словарь. 4-й сюжет: Сословия. Режим доступа: [http:// www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru](http://www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru).

³⁹ Данные из кн.: Поспеловский Д. На путях к рабочему праву. Режим доступа: <http://www.sotsprof.ru/library/posp.html>.

⁴⁰ Данные из кн.: Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 5.

⁴¹ Данные из кн.: История России от древнейших времен до начала XX в. / под ред. И.Я. Фроянова. Режим доступа: <http://www.gumfak.ru/index.shtml>.

⁴² Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., с. 5.

1) наличие крупных промышленных предприятий, что создавало совершенно иные отношения между рабочими и работодателями, по сравнению с малыми предприятиями, которые были характерны для Западной Европы (см. табл. 1.3, прил. 1). Как отмечает Д. Пospelовский, «в крупных предприятиях, где были собраны вместе большие массы часто неудовлетворенных работ, неформальный, человеческий контакт между рабочими и предпринимателями был почти исключен»;⁴³

2) социальное происхождение основной части рабочих, которую составили жители деревни, причем из беднейших крестьян, уже неспособных жить только на доходы от сельского труда. В литературе отмечается, что эти крестьяне были «также недостаточно приспособлены и к заводской, фабричной работе. Это, конечно, создавало на новом месте работы обстановку крайней напряженности».⁴⁴

Кроме того, ряд авторов, среди которых Д. Пospelовский и И.И. Янжул, указывали на такой важный момент как покровительственная политика, проводившаяся в рассматриваемый период в Российской империи и выражавшаяся в высоких таможенных пошлинах, в связи с чем промышленность находилась под постоянной угрозой сокращения и даже краха. Вместе с тем, статистика показывает, что промышленный рост за 1904-1909 гг. составил 5% в среднегодовом исчислении. С 1910 г. страна вступила в полосу нового промышленного подъема, продолжавшегося до начала первой мировой войны. Среднегодовой прирост промышленной продукции в 1910-1913 гг. превысил 11%. Отрасли, производящие средства производства, увеличили за этот же период выпуск продукции на 83%, а отрасли легкой промышленности – на 35,3%.⁴⁵ Рост крупной индустрии сочетался в России с развитием мелкого производства, промыслов. Наряду с 29 400 предприятий фабрично-заводской и горной промышлен-

⁴³ Пospelовский Д. На путях к рабочему праву. Режим доступа: <http://www.sotsprof.ru/library/posp.html>.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Данные из кн.: История России от древнейших времен до начала XX в. / под ред. И.Я. Фроянова. Режим доступа: <http://www.gumfak.ru/index.shtml>.

ности, в которых работало 3,1 млн. рабочих и которые обеспечивали 7,3 млрд. руб. валовой продукции, в стране накануне первой мировой войны имелось 150 тыс. мелких заведений с числом рабочих от 2 до 15 человек. Всего на них было занято около 800 тыс. человек, а продукции выпускалось на 700 млн. руб.⁴⁶ По объему промышленного производства Россия в 1913 г. занимала 5-е место в мире, уступая лишь США, Германии, Англии и Франции. При этом, хотя объем промышленной продукции Франции был примерно вдвое больше, чем России, такое превосходство достигалось главным образом за счет отраслей легкой и пищевой промышленности. По выплавке же стали, прокату, машиностроению, переработке хлопка и производству сахара Россия опережала Францию и находилась на 4-м месте в мире.

Ещё одним новым классом, который начал формироваться после начала развития капиталистических отношений, являлась буржуазия. Промышленная буржуазия сформировалась в немногих крупнейших экономических центрах и в основном на базе отраслей легкой индустрии. Важнейшим центром притяжения национального промышленного и торгового капитала стала московская буржуазия. Московские предприниматели (Рябушинские, Морозовы, Мамонтовы и др.), а с ними и нижегородские (Бугровы, Блиновы, Башкировы, Рукавишниковы и др.), обладали многомиллионными состояниями и успешно претендовали на роль лидеров российского делового мира. В начале XX в. торговые элементы в составе российской буржуазии преобладали над промышленными. Что касается российской финансовой олигархии, то он формировался главным образом за счет петербургской буржуазии, оперировавшей в сфере тяжелой индустрии. Среди представителей петербургского делового мира преобладали не потомственные российские предприниматели, как в Москве, а выходцы из среды технической интеллигенции, чиновничества, а также иностранные капиталисты. Представители этой части российской буржуазии были теснейшим образом связаны с царской бюрократией.

⁴⁶ Данные из кн.: История России от древнейших времен до начала XX в. / под ред. И.Я. Фроянова. Режим доступа: <http://www.gumfak.ru/index.shtml>.

Несомненно, форсированная капиталистическая эволюция страны превратила буржуазию в экономически господствующий класс российского общества. В тоже время необходимо отметить немногочисленность этой влиятельной в экономическом плане категории населения.

Таким образом, мы видим, что во второй половине XIX – начале XX вв. происходят изменения в социальной организации России, которые выразились в разрушении существовавшей сословной системы и формировании нового общественного устройства на основе классов. Формируются новые субъекты иного вида общественных отношений, который в конце XIX получил название фабрично-заводских, породивших, в свою очередь, возникновение нового государственного органа – фабричную инспекцию, призванную осуществлять надзор за этими отношениями на предмет соблюдения субъективных прав и юридических обязанностей сторон, а также для урегулирования возникающих споров между работниками и работодателями.

§ 2. Внутриполитические условия, юридические причины и иностранный опыт учреждения фабричной инспекции

Исследуя вопрос о влиянии внутриполитической обстановки на процесс создания фабрично-заводского законодательства в целом и фабричной инспекции в частности, и анализируя высказанные по этому вопросу мнения авторов в различные периоды (современников этого процесса, дореволюционных исследователей, советских авторов и правоведов и историков нынешнего времени), мы приходим к выводу, что именно внутриполитические причины называются в качестве основных для зарождения и развития данной отрасли законодательства. Конечно, на разных этапах под влиянием господствовавшей идеологии исследователи в разные периоды отмечали различные доминирующие аспекты.

Так, В.П. Литвинов-Фалинский, который, по общему мнению, в своих сочинениях выражал официальную политику правительства, связывал «вопрос о положении рабочих крупной промышленности», то есть о необходимости это положение законодательно урегулировать, «с общим культурным движением последнего [XIX] века».⁴⁷ Также он указывал, что «подобные вопросы [рабочий вопрос] возникают лишь при известных условиях, а именно, когда существующее положение вещей становится в противоречие с порядком, сложившимся в представлении общества и когда последнее сознает, что государство имеет возможность устранить, или, по крайней мере, смягчить это противоречие».⁴⁸

Примерно схожую мысль высказывал известнейший российский юрист А.Ф. Кони, писавший, что «значительная часть деятельности законодателя должна быть построена на целях и требованиях морали; этическими потребностями объясняется современное вмешательство государства в область народного хозяйства и промышленности путем принятия законов о страховании рабочих, о труде малолетних, о рабочем дне и т.д.».⁴⁹

⁴⁷ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. XIV.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Кони А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. Т. 4. М., 1967. с. 33.

Первый российский окружной фабричный инспектор (Московского – самого промышленного, а потому, самого ответственного, округа) И.И. Янжул в качестве причин появления фабрично-заводского законодательства называет открытое, хотя и нерешительное признание правительством «факта непорядка и неустройства в наших промышленных заведениях и необходимости контроля за ними в интересах рабочих».⁵⁰ Важнейшую роль в этом процессе И.И. Янжул отводит «значению и влиянию личности в истории», особенно «в России – стране малокультурной». В качестве таких личностей он называет «известного ученого и гуманиста Н.Х. Бунге», занявшего пост Министра финансов, и «князя В.А. Долгорукова – лица, весьма доброжелательного к рабочим» - московского Генерал-губернатора.⁵¹

Особое место в дореволюционной литературе занимают статьи социал-демократа М.Г. Лунца, собранные в сборнике, опубликованном в 1909 г. Он неоднократно указывает на связь законодательной инициативы царского правительства с рабочим движением, в категоричной форме отвергает утверждения официальной науки о каких-либо особых «истинно русских началах» фабрично-заводского законодательства и подчеркивает, что причиной его появления является «рабочий вопрос, и притом именно в западноевропейском смысле этого слова».⁵² В вопросе о создании фабричной инспекции, установлении перечня её полномочий М.Г. Лунц также безапелляционен: «организацию и права фабричной инспекции определили, прежде всего, политические и полицейские интересы государства, а затем классовые интересы капитала».⁵³ Кроме того, по его мнению, бюрократия видела главное назначение фабричной инспекции в исполнении функции «посредника, предупреждающего несогласия и столкновения между заинтересованными сторонами и примиряющего их». По М.Г. Лунцу «для правительства не столько было важно, чтобы исполнялись фабрич-

⁵⁰ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 8.

⁵¹ Там же.

⁵² Лунц М.Г. Сборник статей. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России. Москва. 1909. с. 15.

⁵³ Там же. с. 78.

ные законы, а в случае их нарушения виновники подвергались заслуженной каре, сколько то, чтобы на фабриках, согласно идеалу полицейского государства царили мир и тишина, вернее, чтобы несогласия и беспорядки на фабрике не выходили наружу до сведения общества и не тревожили его».⁵⁴

Исследователи советского периода оценивают причины принятия фабричных законов совсем в ином ключе и с кардинально иных позиций. В.Я. Лаверычев, специально изучавший политику царизма по рабочему вопросу, приходит к выводам об антинародном классовом характере в подходе к разрешению рабочего вопроса в России и о неразрывной связи рабочего вопроса с общими направлениями внутренней политики царизма.⁵⁵

В работе И.И. Шелымагина также как и предыдущего автора показаны классовые корни царского «фабрично-трудового» законодательства. По мнению этого автора, «предпосылкой» появления подобных законов является «фабрика», «а главные причины его заложены в стачках рабочих и в потребностях самого капиталистического развития».⁵⁶ Данное законодательство является «прямым результатом классовой борьбы пролетариата и являлось скудной уступкой, вырванной рабочими у правительства, у капитала».⁵⁷

Интересно отметить, что советские исследователи более раннего периода, например, И.И. Шелымагин, исследование которого датируется 1947 г., по сравнению с авторами периода «развитого социализма» – В.Я. Лаверычева, написавшего свою книгу в 1972 г., всё-таки признают наличие и иных, а не только классовых, предпосылок для формирования фабрично-заводского законодательства. Так, И.И. Шелымагин указывает даже, что такие «факты», как «культурное движение века», «роль... личностей Бунге и Долгорукого», «гуманизм» «имели известное значение».⁵⁸ В.Я. Лаверычев таких обстоятельств в качестве

⁵⁴ Лунц М.Г. Сборник статей. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России. Москва. 1909. с. 79.

⁵⁵ Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861 – 1917 гг.). М., 1972. с. 11.

⁵⁶ Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX в.). М., 1947. с. 7.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Там же.

факторов, хоть как-то повлиявших на анализируемый процесс, уже не признает.

И.И. Шелымагин указывает также ещё на одно важнейшее обстоятельство, которое «вызывает фабрично-трудовое законодательство»: «капитализм требует «равенства» прибылей, эксплуатации и конкуренции. Стремясь к этому равенству, передовая часть буржуазии сама требует фабрично-трудового законодательства».⁵⁹ Однако, несмотря на то, что указанная причина стоит весьма близко к классовому подходу к определению причин фабрично-заводского законодательства, на неё указывал ещё В.П. Литвинов-Фалинский в 1904 г. По его мнению, «наше законодательство имеет значение мероприятий, направленных не только к согласованию интересов рабочих с интересами предпринимателей, но и к согласованию интересов самих же фабрикантов, которые ставились каждым законодательным актом в одинаковые условия».⁶⁰

Таким образом, мы видим, что внутривластные условия создания фабричной инспекции в Российской империи, сформировавшиеся ко второй половине XIX в., включали в себя несколько аспектов:

1) существование определенных экономических противоречий между более передовыми, применяющими прогрессивные методы ведения дел – Петербургскими фабрикантами и заводчиками и ведущими дела прежним – «патриархальным» способом – Московскими промышленниками. Такое противостояние выливалось в принятие различных законов, регулирующих трудовые отношения, причем в разные периоды законодательство то развивалось, то становилось более консервативным в зависимости от того, какое промышленное лобби брало верх в правительственных кругах;

2) рабочее движение вовне выражалось в проведении стачек и забастовок. Если проследить временные рамки происходивших в конце XIX в. наиболее крупных стачек рабочих и даты принятия тех или иных фабричных законов, то налицо будет тенденция, согласно которой вслед за крупным выступлением

⁵⁹ Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX в.). М., 1947. с. 7.

⁶⁰ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. XXV.

рабочих издавался очередной закон, регулировавший фабрично-заводские (трудовые) отношения. Здесь мы полностью соглашаемся с В.И. Лениным, указывавшем на следующие примеры: «во время знаменитой Морозовской стачки [07 января 1885 г.] из толпы рабочих были переданы инспектору условия, составленные самими рабочими. В этих условиях говорится, напр., о том, что рабочие требуют сокращения штрафов. Изданный вскоре после этого закон 3 июня 1886 г. прямо отвечал на эти требования рабочих и содержал в себе правила о штрафах»;⁶¹ «рабочие требовали в 1896 г. сокращения рабочего дня, поддерживали свое требование громадными стачками. Правительство отвечает теперь на требование изданием закона о сокращении рабочего дня [закон от 02 июня 1897 г.]»;⁶² «усиление рабочего движения и стачки в Польше вызвали распространение закона [от 3 июня 1886 г.] на Варшавскую и Петроковскую (к Петроковской губ. относится город Лодзь) губернии»;⁶³ «громадная стачка на Хлудовской мануфактуре в Егорьевском уезде Рязанской губернии вызвала тотчас же распространение закона на Рязанскую губернию».⁶⁴ Данный список можно ещё продолжать;

3) немаловажную роль сыграло и противостояние между министерством внутренних дел и министерством финансов (после 1905 г. – Министерство торговли и промышленности). Министерство финансов имело цель максимального развития национальной экономики, что не могло не сказаться на подготавливаемых им законопроектах, которые, имея в виду указанную задачу, «предпочитали интересы работодателей интересам рабочих».⁶⁵ Всякое вмешательство административных властей, в особенности полиции, в отношения фабрикантов и рабочих признавалось министерством финансов крайне опасным, поскольку могло затруднить предпринимательскую деятельность, поставив предприятия в

⁶¹ Ленин В.И. Новый фабричный закон. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 268.

⁶² Там же.

⁶³ Ленин В.И. Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 55.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Поспеловский Д. На путях к рабочему праву. Режим доступа: <http://www.sotsprof.ru/library/posp.html>.

неравное положение, а также отпугнуть иностранных предпринимателей. Министерство же внутренних дел обеспечивало порядок в стране, потому всячески старалось не допустить рабочих волнений, стачек и тому подобных массовых беспорядков. Л.В. Куприянова указывает, что «инициатива срочного принятия закона, регламентировавшего взаимоотношения и предупреждавшего возникновение конфликтов между предпринимателями и рабочими, исходила от Министерства внутренних дел, которое руководствовалось исключительно охранительными мотивами. Министерству внутренних дел принадлежала основополагающая роль в самой разработке закона (текста, объяснительной записки к нему, представления в Госсовет и другой документации). Работы велись законодательным делопроизводством Департамента полиции, что, безусловно, сказывалось на их содержании».⁶⁶ По результатам этой работы был принят закон от 03 июня 1886 года «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции», который являлся краеугольным камнем во всей системе фабрично-заводского законодательства Российской империи, просуществовал вплоть до 1913 г., после чего его нормы были включены в Устав о промышленном труде.⁶⁷

Внутриполитические факторы тесно и непосредственно связаны с юридическими причинами возникновения фабрично-заводского законодательства и, как следствие, фабричной инспекции. Её становление и развитие как специального органа надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства напрямую следует за формированием этой отрасли права. Этот сложный противоречивый процесс претерпел ряд этапов своего правового развития.

До отмены крепостного права в России такая отрасль как фабрично-заводское (рабочее, трудовое) право ещё не сформировалась, принимались только отдельные узаконения, которые можно было достаточно условно отнести к фабрично-заводскому законодательству. Так, Петром I принимались ука-

⁶⁶ Куприянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX - начале XX вв. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Article/Kupriyanova.htm>.

⁶⁷ Свод законов Российской Империи. Том XI. СПб., 1914.

зы, имевшие целью обеспечивать первые учреждаемые фабрики рабочей силой;⁶⁸ Петр III и Екатерина II запретили своими распоряжениями покупать к фабрикам и заводам крестьян,⁶⁹ это норма была отменена впоследствии Павлом I; в начале XIX в. определенное развитие получило законодательство о посессионных фабриках⁷⁰ и о труде кабальных рабочих.⁷¹

Дальнейшее развитие фабричного производства, что влекло за собой не только экономические, но и внутривластные последствия, потребовало принятия 24 мая 1835 года Высочайше утвержденного «Положения об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму».⁷² Указанный закон содержал ряд прав и обязанностей нанимателей и рабочих. Нанимателям предоставлялись право увольнения рабочего до истечения срока договора как за плохую работу, так и за «дурное поведение». Хозяева фабричных заведений могли заключать договоры с рабочими людьми и в устной и в письменной форме, а также выдавать расчетные листы. К обязанностям же нанимателей были отнесены ведение особой книги для записей расчетов с рабочими и наличие правил о порядке на фабрике, которые должны были вывешиваться на стенах рабочих комнат или фабричной конторы. За невыполнение указанных обязанностей не было предусмотрено никаких взысканий. Это позволило М.И. Туган-Барановскому высказать обоснованное мнение, что эти нормы «должны были остаться мертвой буквой».⁷³ Права же рабочих ограничивались только правом лиц, имеющих паспорта, наниматься на работу на срок действия паспорта. Уволиться же до окончания срока договора

⁶⁸ См., например, Указ от 18.01.1721 // Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ). Собрание первое. Т. 5. № 3711. Указ от 18.07.1722 // ПСЗ. Собрание первое. Т. 6. № 4055.

⁶⁹ Указ от 29.03.1762 «О непокупке деревень к фабрикам и заводам» // ПСЗ. Собрание первое. Т. 15. № 11490. Указ от 08.08.1762 «Об оставлении в силе указа от 29 марта сего года о непокупке к заводам и фабрикам деревень» // ПСЗ. Собрание первое. Т. 16. № 11638.

⁷⁰ См., например, Указ от 31.10.1805 // ПСЗ. Собрание первое. Т. 40. № 30574.

⁷¹ См., например, Указ от 29.03.1753 // ПСЗ. Собрание первое. Т. 13. № 9954.

⁷² ПСЗ. Собрание второе. Т. 10. № 8157.

⁷³ Туган-Барановский М.И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. – М., 1922. с. 171.

работник права не имел; также он не мог требовать повышения размера оплаты труда. Основной же смысл данного узаконения содержался, на наш взгляд, в другом положении, которое запрещало помещику или начальству, выдавшему крестьянину паспорт, требовать его обратно до истечения срока договора. На примере рассматриваемого Положения отчетливо просматривается взаимодействие всего комплекса причин – экономических (развитие промышленности требует надежной обеспеченности рабочей силой), внутривполитических и социальных (столкновение интересов нового класса – буржуазии и дворянства, в котором верх одержали первые), юридических (развитие законодательства в определенном направлении – регулировании отношений между работниками и работодателями требует принятия всё новых законов), которые неизбежно приводят к учреждению органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде.

Следующий в хронологическом порядке нормативный правовой акт, который мы считаем необходимым рассмотреть – это Положение Комитета министров от 7 августа 1845 года «О воспрещении фабрикантам назначать в ночные работы малолетних менее 12-ти летнего возраста». Суть данного закона вполне отражена в его названии, им была запрещена ночная работа на фабриках малолетних рабочих до 12 лет. Как указывает Ю.Я. Рыбаков, «его разработка была вызвана волнением рабочих Вознесенской мануфактуры в Дмитровском уезде Московской губернии и вскрывшегося в ходе следствия над участниками волнения массового использования изнурительного детского труда в ночных сменах на бумагопрядильных предприятиях».⁷⁴ Данное Положение, как и Положение от 24 мая 1835 года не установило никаких мер ответственности за его нарушение. В связи с чем, и это очень четко показали отчеты фабричных инспекторов, фабрикантами данное узаконение не соблюдалось.

Таким образом, мы видим, что законодательные акты в промышленной сфере принимались, изменялись, трансформировались применительно к соот-

⁷⁴ Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX в. (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986. с. 25.

ветствующим экономическим и политическим условиям.

Однако, все эти узаконения не являлись, на наш взгляд, фабрично-заводскими (трудовыми) законами, так как направлены они были на обеспечение предприятий рабочей силой, а не защиту прав работников; установление продолжительности рабочего времени служило не для целей его ограничения, а тому, чтобы рабочие отработали это время полностью; меры ответственности (достаточно подробно расписанные и жесткие) за нарушение всех этих законов предусматривались для рабочих, а не для промышленников, последним лишь рекомендовалось, например, «ни в чем не обижать и не оскорблять рабочих»; никакого специального органа, осуществлявшего бы контроль за исполнением рассматриваемых документов, создано не было и обязанности эти ни одному из существующих государственных органов также не поручались. Такого мнения придерживается и большинство исследователей.⁷⁵ Законодательство, которое регулировало фабрично-заводское производство и труд рабочих, находилось до 1861 г. в рамках крепостнических отношений, при которых вольнонаемный труд являлся исключением из общего правила. Только с отменой крепостного права, что повлекло развитие капиталистических отношений как в экономической, так и правовой сфере, потребовалось урегулирование новых отношений между работодателями и работниками.

Законом, который положил начало государственной, юридической защите прав работников и нормативной охране их труда, является, по нашему мнению, Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 01 июня 1882 года «О малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах».⁷⁶ Он обладал всеми признаками нормативного акта, относящегося к трудовому законодательству, а именно: устанавливал ограничения для применения детского труда и максимальную продолжительность их работы; определял меры ответст-

⁷⁵ См., например, Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 32; Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX века). М., 1947. с. 8; Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция. М., 1907. с. 4.

⁷⁶ ПСЗ. Собрание третье. Том II, № 931.

венности предпринимателей за неисполнение их; учреждал специальный орган надзора за его исполнением – инспекцию по надзору за занятиями малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах.

Таким образом, анализ юридических причин создания фабричной инспекции показывает, что к их числу относится потребность вслед за возникновением и развитием фабрично-заводского законодательства учреждать также органы, осуществляющие надзор за его исполнением. Этот шаг является необходимым, так как только взаимодействие всех обстоятельств: норм закона, надзора за его исполнением и применение мер ответственности за его нарушение предоставляет возможность для исполнения соответствующего закона.

Исследование внутривластных причин и юридических условий показывает их глубинное внутреннее взаимодействие. Эти факторы можно соотнести между собой как объект и предмет, то есть на основе сложившихся внутривластных условий формируются необходимые юридические причины. Совокупность этих факторов, изученных нами, и приводит к появлению специальных органов надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства, в том числе фабричной инспекции.

Вместе с тем, исследование факторов формирования разнообразных форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде было бы неполным без рассмотрения иностранного опыта. Безусловно, влияние этого аспекта при подготовке соответствующих законодательных актов в сфере регулирования трудовых отношений в Российской Империи учитывалось. В литературе отмечается, что в различные периоды разработчики фабричных законов отдавали предпочтение законодательству разных стран,⁷⁷ тем не менее, в основном – это были английские и германские нормативные акты. В 60-70-е гг. XIX в., когда начал стремительно возрастать общественный интерес к рабочему вопросу, в прессе зазвучали призывы к правительству последовать европейскому опыту в регулировании отношений предпринимателей и рабочих. На государственном

⁷⁷ См., например, Куприянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX - начале XX вв. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Article/Kupriyanova.htm>.

уровне, в свою очередь, стали создаваться различные комиссии по изучению данного вопроса и разработке проектов фабричных законов, такие как: комиссия при петербургском градоначальнике (1859 г.), под председательством члена Совета министра внутренних дел А.Ф. Штакельберга (1859-1862 гг.), «Комиссия по урегулированию отношений найма», возглавлял которую член Государственного совета П.Н. Игнатьева (1870-1872 гг.), министра государственных имуществ П.А. Валуева (1874-1875 гг.). В этих комиссиях в том числе изучалось законодательство западных государств. Особое внимание уделялось законодательству Англии, которая в тот период была самой передовой страной в области охраны труда. Учитывался также опыт Франции, Германии, Австро-Венгрии, Бельгии, Швейцарии и США. Но в итоге ни один из разработанных проектов не был утвержден, ни проект Промышленного устава (существовало три варианта), ни проект «Устава о личном найме рабочих и прислуги». «Подготовленные проекты были признаны чрезмерно либеральными, недостаточно учитывающими интересы предпринимателей и промышленности в целом. ... Единая всеобъемлющая система фабричного законодательства по западному образцу была в то время непригодна для российских условий при избытке дешевой рабочей силы из деревни и технической отсталости многих предприятий».⁷⁸

Английское трудовое законодательство периода начала и первой половины XIX в. по праву считалось наиболее передовым и развитым; во всяком случае, именно в Англии появились первые законы в области охраны труда, и произошло отступление от господствовавшей в то время бентамовской доктрины «невмешательства» государства в трудовые отношения (так называемая доктрина «laissez faire»), «обеспечивавшей капиталистам в течение десятилетий неограниченную свободу эксплуатации наемного труда».⁷⁹ Итак, в Англии в

⁷⁸ Н.Х. Бунге: судьба реформатора // Международный исторический журнал, № 7, январь-февраль 2000. Режим доступа: http://history.machaon.ru/all/number_07/pervajmo/bunge/part3/p8/index.html.

⁷⁹ Каленский В.Г. Развитие правового регулирования труда в Англии // Советское государство и право. 1964. № 3. с. 134 .

1802 г. был принят закон, по которому владельцы бумаго- и шерстопрядильных фабрик были обязаны сократить продолжительность работы учащихся до 12 часов в сутки, включая и время на обязательное, за счет фабрикантов, обучение, и прекратить их ночные работы. Однако, «несмотря на всю его скромность, он остался без применения, так как наблюдение за его исполнением было возложено на уполномоченных от мирового суда, в состав которого входили и фабриканты, и лица, им близкие».⁸⁰ Следующие законы, изданные в 1816, 1819 и 1825 гг., которыми, в частности, была запрещена работа малолетних до девятилетнего возраста, также практически не применялись. Такое положение дел сохранялось до принятия акта от 29 августа 1833 г., которым впервые была учреждена фабричная инспекция. Как указывает Дружинин Н.М. «создание инспектората нанесло решительный удар либеральной доктрине и послужило прочной основой действительной охраны труда».⁸¹

Фабричная инспекция в Англии, как, впрочем, и других странах, организовывалась постепенно, увеличивалось количество инспекторов, на них возлагались новые обязанности (что было связано, как правило, с принятием новых законов об охране труда), проводились также определенные преобразования.

Законом 1833 г. были введены только четыре должности инспекторов и нескольких помощников. К полномочиям фабричного инспектора в Англии был отнесен надзор за исполнением законов об ограничении детского, а в дальнейшем, и женского труда, а также за школьным образованием малолетних и подростков. Отличия между инспектором и помощником состояло в объеме предоставленных им правомочий. Например, если инспектор для исполнения обязанности по надзору за соблюдением законодательства о труде пользовался правом входа в промышленное заведение во всякое время дня и ночи, то помощнику были предоставлены очень ограниченные права, например, он не имел права входа на фабрики без предварительного согласия на то владельцев.

⁸⁰ Энциклопедический Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890-1907. Режим доступа: <http://vehi.net/brokgauz/>.

⁸¹ Дружинин Н.М. Охрана женского и детского труда в фабричной промышленности России. Дипломное сочинение 1912 г. М., 2005. с. 80.

Интересно отметить, что первоначально на английских фабричных инспекторов была не только возложена обязанность по осуществлению надзора за исполнением вышеуказанных законов, но и им были предоставлены «все права мирового судьи: они могли преследовать нарушения либо обычным порядком, в качестве обвинителей или свидетелей перед мировым судьей, либо судить сами лично или совместно с мировым судьей».⁸² Данное право было у фабричной инспекции, впрочем, недолго. Согласно инструкции министра внутренних дел фабричный инспектор мог воспользоваться им лишь в случаях доказанного пристрастия мирового судьи, а законом 1844 г. инспектора полностью данного права лишились.

Фабричная инспекция находилась в системе министерства внутренних дел. В конце XIX в. была создана следующая структура инспекции: Великобритания разделена на 5 областей, со старшим инспектором в каждой области, и 42 округа, из которых каждый находится в заведовании инспектора с большим или меньшим числом помощников; возглавляет инспекцию главный инспектор.

Для назначения на должность фабричного инспектора не требовалось специального образования, но «перед назначением они подвергаются особому экзамену, в программу которого, кроме общих требований, входит теоретическое и практическое знание промышленной гигиены, прикладной механики, история фабричного законодательства и полное знакомство с действующим фабричного законодательством. Назначаются окружные инспектора лишь по прохождении нескольких лет службы в качестве младшего инспектора».⁸³

Вслед за Англией законы об охране труда рабочих начали издаваться в Пруссии. В 1839 г. был установлен минимальный возраст 9 лет для приема малолетних на фабрики, продолжительность работы несовершеннолетних в возрасте от 9 до 16 лет была ограничена 10 часами в день, последним была запрещена работа в ночное время, в воскресные и праздничные дни. Надзор за выполнением данного закона был возложен на полицию, а потому, как отмечает

⁸² Энциклопедический Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890-1907. Режим доступа: <http://vehi.net/brokgauoz/>.

⁸³ Там же.

ряд исследователей, он практически не применялся.⁸⁴ В 1853 г. нормы об ограничении детского труда, введенные вышеуказанным законом, были значительно расширены: повышен с 9 до 12 лет минимальный возраст, с которого допускался прием на работу, работа несовершеннолетних в возрасте с 12 до 14 лет ограничена 6 часа в день, введено обязательное посещение такими рабочими школы по 3 часа ежедневно. Этим же законом были учреждены должности фабричных инспекторов, однако, вводились они только «там, где окажется необходимость». Тем не менее, даже такое, необязательное появление фабричных инспекторов позволило И.Р. Чикаловой сделать вывод, что «этот закон оказался более действенным ввиду учреждения фабричной инспекции, хотя поначалу и малочисленной, но сдерживавшей произвол силой».⁸⁵ Обязательность учреждения должностей фабричных инспекторов приобрела обязательную силу после издания закона 17 июля 1878 г. Именно после издания данного закона «охрана женского и детского труда получила реальное осуществление»⁸⁶ в Германской империи.

Во Франции первым законом, который можно отнести к трудовым, является акт 22 марта 1841 г., ограничивавший труд малолетних в промышленных предприятиях. Хотя он и распространялся на все фабричные заведения, но запрещал прием на работу детей младше 8-летнего возраста. Фабричная же инспекция во Франции была учреждена только законом 3 июня 1874 г., однако, её структура оказалась неудачной. Были введены должности «инспекторов окружных, назначаемых центральной властью на государственные средства, и инспекторов департаментских, назначаемых генеральными советами на местные средства».⁸⁷

⁸⁴ См., например, Дружинин Н.М. Охрана женского и детского труда в фабричной промышленности России. Дипломное сочинение 1912 г. М., 2005. с. 80.

⁸⁵ Чикалова И.Р. У истоков социальной политики государств Западной Европы. Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document469.shtml.

⁸⁶ Дружинин Н.М. Охрана женского и детского труда в фабричной промышленности России. Дипломное сочинение 1912 г. М., 2005. с. 81.

⁸⁷ Энциклопедический Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890-1907. Режим доступа: <http://vehi.net/brokgauoz/>.

При рассмотрении законодательства других европейских государств следует остановиться ещё на изучении опыта Швейцарии. Несмотря на то, что повсеместно в Швейцарии фабричная инспекция была введена в 1877 г., то есть позднее, чем во Франции, в отдельных кантонах, например, в Цюрихе учреждение инспекции датируется 1859 г. Кроме того, исследователи отмечают, что законодательство об охране труда в Швейцарии было даже полнее и шире, чем в Англии. В частности, оно «распространялась на всех рабочих без различия пола, нормировала рабочий день не только женщин, но и взрослых мужчин, безусловно, воспрещала им ночную и праздничную работу, освобождала от труда беременных женщин, устанавливала высокий возрастной минимум (14 лет)».⁸⁸

Проанализировав основные законодательные акты государств Западной Европы в сфере охраны труда и сопоставив их с российским законодательством, мы можем высказать мнение, что иностранный, особенно английский, опыт учреждения специальных органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде несомненно использовался при издании соответствующих законов Российской Империи. Не отрицали широкое применение иностранного опыта и сами составители. Н.Х. Бунге, занимавший пост Министра финансов, при котором и был учрежден в России институт фабричной инспекции, как указывается в статье в Международном историческом журнале, полагал необходимым введение на предприятиях, прежде всего, органа правительственного надзора, который обладал бы широкими полномочиями, и организовывался бы по окружному принципу.⁸⁹ Об этом свидетельствует также командирование И.И. Янжула (назначенного впоследствии фабричным инспектором Московского округа) в Англию и Швейцарию, по результатам которых им были написаны, в частности, книги «Английское фабричное законодательство» и «Об инспекторе Швейцарии и Англии», использовавшиеся в дальнейшем в разра-

⁸⁸ Дружинин Н.М. Охрана женского и детского труда в фабричной промышленности России. Дипломное сочинение 1912 г. М., 2005. с. 108.

⁸⁹ См., Н.Х. Бунге: судьба реформатора // Международный исторический журнал, № 7, январь-февраль 2000. Режим доступа: http://history.machaon.ru/all/number_07/pervajmo/bunge/part3/p8/index.html.

ботке российских фабричных законов.⁹⁰

Таким образом, можно сделать вывод о том, что все исследованные нами причины и факторы создания фабричной инспекции и других организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде оказали в целом равнозначное воздействие на сложный процесс пересмотра взаимоотношений между работодателями и наемными работниками на государственном уровне. Под влиянием всей совокупности предпосылок правительство было вынужденно разработать и принять, а фабриканты (буржуазия и часть дворянства) согласиться с необходимостью создания и функционирования разнообразных организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, ядром которых явилась фабричная инспекция.

⁹⁰ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 15.

ГЛАВА II.
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ
ФАБРИЧНО-ЗАВОДСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВВ.

§ 1. Создание инспекции
по надзору за занятиями малолетних рабочих

Первый проект учреждения в России органа надзора за исполнением законодательства о труде мы встречаем в проекте Правил для фабрик и заводов в С.-Петербурге и его уезде. Этот проект был опубликован в 1860 г., что было связано с «признанием полезным иметь отзывы заинтересованных лиц прежде приведения предположенных правил в действие».⁹¹ Данные Правила предусматривали, прежде всего, предупреждение, говоря современным языком, несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний у рабочих, однако, содержали положения, регулирующие и иные вопросы.

Одним из таких положений являлось учреждение должности инспектора фабрик и двух помощников инспектора. Инспектору и его помощникам предоставлялось право посещать фабрики и заводы во всякое время дня и ночи, требовать «предъявления им работающих детей»⁹² и сведений о числе и возрасте рабочих, о плате, ими получаемой, об условиях найма, о распределении рабочего времени и повреждениях, полученных рабочими от машин. Кроме того, инспектор вправе был требовать от владельцев фабрик и заводов принятия мер к ограждению опасных для жизни и здоровья рабочих механизмов.

В проекте Правил также предусматривались меры ответственности за их нарушение – штраф в размере от 10 до 300 руб., который взыскивался как в судебном, так и в административном (временной комиссией для разбора дел меж-

⁹¹ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 4.

⁹² Там же.

ду нанимателями и рабочими) порядке.

Свое дальнейшее развитие идея о создании специальной инспекции за исполнением фабрично-заводского законодательства получила в проектах Промышленного устава, появившихся в 60-х гг. XIX в. Новый Промышленный устав должен был заменить действовавшие сводки фабрично-заводского и ремесленного законодательства. Как указывает В.П. Литвинов-Фалинский, «изложенный проект [проект Правил для фабрик и заводов в С.-Петербурге и его уезде], вместе с поступившими на него замечаниями, был препровожден в учрежденную ещё в 1859 г. при министерстве финансов комиссию для пересмотра уставов фабричного и ремесленного».⁹³

Всего существовало три варианта проекта Промышленного устава, «которые отражают различные этапы его подготовки».⁹⁴ Первый проект, работа над которым была завершена в 1862 г., явился главным итогом деятельности «комиссии Штакельберга», названной так в связи с фамилией её председателя А.Ф. Штакельберга – члена совета Министерства внутренних дел. Данная комиссия была создана в 1859 г. при Министерстве финансов. В её состав также входили Г.К. Безе и П.А. Васильев – чиновники министерства финансов, М.П. Веселовский, Н.И. Второв, С.И. Грацинский – сотрудники министерства внутренних дел, П.П. Столбин – из петербургской ремесленной управы.⁹⁵

У исследователей нет единого мнения о причинах, вызвавших необходимость создания комиссии Штакельберга. Ю.Я. Рыбаков причиной называет необходимость осуществления предложения об упразднении цехового устройства ремесла, которое содержалось в записке Московского отделения мануфактурного совета, поданной в 1855 г. в Министерство финансов.⁹⁶ Д.А. Васильев же в своей диссертации, посвященной фабричному законодательству России конца XIX – начала XX вв. указывает на следующие факты: для расследования массо-

⁹³ Литвинов-Фалинский. В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 5.

⁹⁴ Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX в. (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986. с. 134.

⁹⁵ Там же. с. 136.

⁹⁶ Там же. с. 134.

вых забастовок 50-х – 60-х годов XIX в. правительством был создан ряд специальных комиссий, в компетенцию которых входило и рассмотрение вопросов о положении рабочих. В 1859 г. при столичном генерал-губернаторе была образована временная комиссия для подробного осмотра всех фабрик и заводов Санкт-Петербурга, которая вскрыла наиболее злостные формы эксплуатации труда рабочих. Результаты работы этой комиссии вызвали такой общественный резонанс, что вскоре на государственном уровне и была образована комиссия Штакельберга.⁹⁷

Результатом работы комиссии Штакельберга явился проект нового Промышленного устава, который был опубликован вместе с объяснительной запиской. Данный проект состоял из 9 глав, разделенных на 280 параграфов, и двух приложений. Так как наша тема ограничивается только исследованием органов надзора за соблюдением законодательства о труде, то весь этот документ мы рассматривать не будем, а ограничимся только общим замечанием о том, что для своего времени это был весьма прогрессивный законодательный акт, который регламентировал почти все стороны трудовых отношений, его утверждение, по мнению Д.А. Васильева, «по своему социально-экономическому значению было бы сопоставимо с реформой 19 февраля 1861 года».⁹⁸

В этом проекте нас интересует глава седьмая, которая объединяла нормы о технике безопасности, о малолетних рабочих и административном надзоре за фабриками и заводами. Исследователь Рыбаков Ю.Я. отмечает, что «идеи об инспекции перешли в проект Промышленного устава также из «Проекта правил для фабрик и заводов в С.-Петербурге и уезде».⁹⁹

Параграф 117 проекта Промышленного устава предусматривал, что надзор за промышленными заведениями будет осуществляться в тех местностях,

⁹⁷ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 34.

⁹⁸ Там же. с. 36.

⁹⁹ Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX века (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986. с. 149. Рассматриваемый проект Правил был разработан в 1860 г. вышеупомянутой временной комиссией при генерал-губернаторе С.-Петербурга для осмотра фабрик и заводов города.

«где по усмотрению правительства признано будет необходимым»; там же, где инспекция создана не будет общий надзор за промышленностью будут продолжать осуществлять чины полиции. Состав инспекции определялся Министерством финансов из технических специалистов по представлению губернских властей; инспектор мог иметь одного или нескольких помощников. В обязанности инспекторов входил осмотр промышленных заведений не реже одного раза в год. Они должны были интересоваться техникой безопасности, работой малолетних рабочих, фиксацией в конторских книгах заработной платы рабочим и др. По результатам осмотра инспектор мог составить акт об обнаруженных нарушениях и направить его в промышленный суд (введение таких судов также предусматривалось проектом) или в общие судебные учреждения. Деятельность инспекторов обобщалась в полугодовых отчетах, которые они обязаны были представлять в губернские инстанции и в Департамент мануфактур и внутренней торговли. К указанным отчетам следовало прилагать сведения о всех случаях нарушения закона со стороны нанимателей с указанием размера взысканных штрафов и о всех произошедших с рабочими несчастных случаях.

Как уже указывалось выше, проект Промышленного устава был опубликован с целью его обсуждения, более того, «местной администрации, мануфактурному и коммерческому советам предлагалось разослать издание владельцам промышленных предприятий. Таким образом, предусматривалось не только расширение круга учреждений для рассмотрения проекта Промышленного устава, но и непосредственное участие буржуазии в его подготовке».¹⁰⁰ «Свод замечаний на первоначальный проект устава о промышленности» также был опубликован. После чего появился второй вариант проекта Промышленного устава, «который следует датировать 1863 годом»,¹⁰¹ отразивший ряд отзывов и замечаний. Изменения коснулись формулировок отдельных параграфов, сократилось их число с 280 до 276; структура же проекта затронута не была.

Д.А. Васильев и другие исследователи отмечают, что проект Промыш-

¹⁰⁰ Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX в. (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986. с. 134.

¹⁰¹ Там же. с. 158.

ленного устава в части создания системы надзора вызвал наибольшее недовольство фабрикантов и заводчиков. Так, Московские отделения мануфактурного и коммерческого советов расценили назначение инспекторов как «стеснение для хозяев», принижение их авторитета в глазах рабочих. Высказывались мнения, что «если учреждение инспекции над фабриками приняло полезные результаты в Англии ..., то это еще не может служить доказательством, что таковые же результаты окажутся у нас в России: другие обычаи, другие нравы»,¹⁰² «учреждение инспекции... послужит поводом к злоупотреблениям и увеличит число жалоб».¹⁰³ Они предлагали возложить надзор за предприятиями в Москве и С.-Петербурге на создававшийся уставом Промышленный совет и его отделение, а в других городах – «на общественные управления».

Несмотря на все эти замечания и недовольства, во втором варианте проекта Промышленного устава, в статьях об инспекции имелось лишь одно изменение: в § 118 говорилось, что инспектор и его помощники определялись министром финансов, фраза же об их представлении губернским и областным начальством была опущена. Отсюда следует, что роль и значение создаваемой инспекции даже более усилилась.

Третий вариант проекта Промышленного устава, датирующийся 1865 г. уже не публиковался. Исследователь Ю.Я. Рыбаков обнаружил этот, третий, вариант проекта в фондах Министерства юстиции и отмечает, что «в 1866 г. этот проект отсылался в Министерство внутренних дел на заключение, а в октябре 1869 г. Департамент торговли и мануфактур сообщал в Министерство юстиции, что в текущем году проект устава еще не будет внесен на рассмотрение Государственного совета».¹⁰⁴

Меры надзора за мануфактурными заведениями, предложенные в проекте 1865 г. (глава 7), свидетельствовали о том, что составители устава отказались от

¹⁰² Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов промышленного и ремесленного. СПб, 1863 – 1865, ч. I. с. 45.

¹⁰³ Там же. с. 46.

¹⁰⁴ Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX в. (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986. с. 133, 159.

инспекции, которую предлагали два первых варианта проекта. Правительственный контроль за промышленностью должен был осуществляться традиционными методами: губернским административно-полицейским аппаратом, мануфактурным и коммерческим советами, ежегодной статистической отчетностью владельцев предприятий.

По мнению Д.А. Васильева, в таком изменении подхода к проекту Промышленного устава решающую роль сыграло Министерство финансов, которое неоднократно докладывало императору, что принятие таких правил (ограничивающих детский труд, учреждающих инспекцию и промышленные суды) полностью дезорганизует отечественную промышленность.¹⁰⁵

Однако, даже более консервативный третий вариант проекта Промышленного устава оказался неприемлемым и не был утвержден, а комиссия Штапельберга была упразднена как выполнившая свою функцию.

Далее произошел отход от варианта создания специальной инспекции за исполнением фабричных законов. В 1878 г. «возникло предположение» образовать при министерстве финансов правительственную комиссию для регулирования отношений между фабрикантами и рабочими. «В конце 1881 года было утверждено положение о фабрично-заводской комиссии при С.-Петербургском обер-полицмейстере».¹⁰⁶ Одним из полномочий этого органа было осуществление надзора за соблюдением «фабрикантами, заводчиками и рабочими законов, определяющих гражданские между ними отношения и направленных к ограждению общественной безопасности, благоустройства и порядка на фабриках и заводах, а также обязательных постановлений комиссии».¹⁰⁷

Специальный государственный орган надзора за исполнением фабрично-заводского законодательства впервые был учрежден Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 01 июня 1882 года «О малолетних, рабо-

¹⁰⁵ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. с. 36.

¹⁰⁶ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 12.

¹⁰⁷ Там же. с. 12.

тающих на фабриках, заводах и мануфактурах»¹⁰⁸ (далее – закон о работе малолетних от 1 июня 1882 года). Первоначально он именовался «Инспекция по надзору за занятиями малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах» (а не «фабричная инспекция» как ошибочно полагают некоторые авторы). По воспоминаниям И.И. Янжула, который был одним из первых инспекторов, его должность называлась «Московский Инспектор над занятиями малолетних рабочих».¹⁰⁹

Закон о работе малолетних от 1 июня 1882 года вводился в действие неравномерно. Во-первых, он вступал в законную силу по частям: ст. 1 закона, в которой содержались нормы, ограничивающие работу малолетних рабочих, вводилась в действие только с 1 мая 1883 г., то есть почти через год. В дальнейшем введение в действие правил о работе малолетних было отсрочено ещё на один год – до 1 мая 1884 г.¹¹⁰ Кроме того, как отмечает И.И. Янжул, состоявший в то время в должности инспектора, «фактически даже и тогда, благодаря отсутствию «Правил для фабрикантов» и «Инструкции инспекторам», мы еще не могли, как следует, работать для целей закона».¹¹¹

Поэтапное введение в действие данного закона и всех иных узаконений об ограничении рабочего времени и применении труда несовершеннолетних и женщин (которые будут рассмотрены ниже) объясняется негативным отношением промышленников к этому вопросу. Очевидно, что введение в действие подобных актов существенно ограничивало (или вообще закрывало) им возможность активно использовать детский труд за мизерную плату. Однако, данные законы всё же принимались, что объясняется влиянием на правительство со стороны санкт-петербургских промышленников, которые были заинтересованы в установлении ограничений для работы детей и женщин, а также работы

¹⁰⁸ ПСЗ. Собрание третье. Том II, № 931.

¹⁰⁹ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 32.

¹¹⁰ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 14.

¹¹¹ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 33.

в ночное время. Такая заинтересованность была вызвана, конечно, вовсе не заботой о рабочих, а исключительно своими собственными, своекорыстными причинами. На такие обстоятельства обращают внимание как авторы того времени, так и, что интересно, исследователи советского периода. В.П. Литвинов-Фалинский в уже упомянутой нами монографии пишет, что «начиная с 80-х годов [XVIII в.] фабрики с.-петербургского района лишь в незначительной степени пользовались трудом малолетних, ночные же работы на фабриках этих были уничтожены... Само собой разумеется, что с.-петербургские фабрики находились вследствие этого в менее выгодных условиях конкуренции, чем фабрики московского промышленного района, которые в широкой степени пользовались трудом малолетних рабочих, работая, за весьма редкими исключениями, день и ночь».¹¹² Исследователь И.И. Шелымагин в 1947 г. указывает, что, стремясь к равенству «прибылей, эксплуатации и конкуренции», «передовая часть буржуазии сама требует фабрично-трудоувого законодательства».¹¹³

Остальная же часть закона от 1 июня 1882 года, в том числе ст. 2, предусматривающая создание инспекции для надзора за исполнением постановлений о работе и обучении малолетних рабочих, была введена в действие с даты принятия самого закона – с 1 июня 1882 г. Однако, в соответствии со ст. 5 данного закона должности инспекторов должны быть замещены с 1 июля 1882 г., то есть через месяц после принятия закона. Таким образом, представляется возможным сделать вывод о том, что на законодательном уровне инспекция по надзору за исполнением законодательства о труде впервые была образована 01 июля 1882 г.

Фактическое же начало деятельности инспекции дело определяется все же другой датой. Так как этот вопрос представляется весьма важным, приведем некоторые выдержки из описания И.И. Янжулом начала его деятельности в качестве инспектора. 25 июля 1882 г. ему было предложено занять должность ин-

¹¹² Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 30.

¹¹³ Шелымагин И.И. Фабрично-трудоувое законодательство в России (2-я половина XIX ве.). М., 1947. с. 7.

спектора; утвержден в должности он был 30 августа того же года после окончания «всех длинных формальностей и справок»;¹¹⁴ осматривать же фабрики он «начал... лишь в конце сентября 1882 г., по получении открытого листа, дававшего... право входа на фабрики»,¹¹⁵ «наконец, 26 февраля 1885 г. состоялось обнаружение двух важных государственных документов: «Инструкции чинам фабричной инспекции» и «Правил для фабрикантов» и, следовательно, собственно с конца февраля инспекция смогла покинуть свою пассивную роль исследователя фабричной жизни и перейти к активной и ответственной деятельности в качестве блюстителя закона и распоряжений, изданных с целью регулировать занятия и обучение малолетних».¹¹⁶ Отсюда следует, что дату фактического начала деятельности инспекции по надзору за исполнением законодательства о труде можно определить как конец февраля 1885 г.

Назначение на должности инспекторов не прошло без некоторых сложностей. На должность Главного Инспектора 23 июля 1882 г. был назначен инженер Е.Н. Андреев.¹¹⁷ Однако, это назначение не было удачным; уже чуть более чем через 9 месяцев службы Е.Н. Андреев был отправлен в отставку. Мотивы этой отставки были описаны И.И. Янжулом, который, в свою очередь, узнал их из полученного им письма самого Е.Н. Андреева. 27 апреля 1883 г. последний «был приглашен к г. Министру [финансов], который заявил мне, что, не находя в моей деятельности удовлетворения своим предположениям и усматривая частые между нами разногласия по вопросам инспекции, он предлагает мне [Е.Н. Андрееву] какое-нибудь другое положение в Министерстве Финансов; он не видит», - продолжает Е.Н. Андреев передачу слов Министра, «чтобы что-нибудь было сделано практического в течение целого года».¹¹⁸ Таким образом,

¹¹⁴ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 31.

¹¹⁵ Там же. с. 33.

¹¹⁶ Там же. с. 64.

¹¹⁷ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 42.

¹¹⁸ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 39.

мы видим, что отставка первого Главного Инспектора была связана с его собственной бездеятельностью на этом посту (такая причина, кстати говоря, весьма необычна для отставки чиновника как в то время, так и сейчас), а также с несовпадением мнений по вопросам инспекции между ним и его руководителем. Новый Главный Инспектор был назначен только в конце лета 1883 г.; это был Яков Тимофеевич Михайловский. Как пишет И.И. Янжул, сравнивая деловые и личные качества двух Главных инспекторов, «конечно, он [Я.Т. Михайловский] не был знаком с фабрично-инспекторским делом и рабочим вопросом по личному опыту, но такие люди вообще у нас редки... Первый [Е.Н. Андреев] знал только твердо возражения против покровительственного тарифа и о кустарных производствах; второй же зато гораздо более был знаком с вопросами народного образования и школьного дела и, помимо личного опыта, писал о них... Но самое главное: первого невозможно было ни в чем убедить обратном высказанному им... и не желал, по-видимому, ничему учиться... тогда как Я.Т. собирал всякие сведения и охотно учился...».¹¹⁹

С назначением Окружных инспекторов у правительства были как проблемы, так находились и удачные кандидатуры. Наиболее известным из фабричных инспекторов, несомненно, являлся И.И. Янжул, книгу которого мы активно используем в настоящей работе. Его работу на данной должности одинаково положительно оценивали как современники, так и даже исследователи советского периода. И.И. Янжул к моменту своего назначения был доктором финансового права и профессором, его статьи по рабочему вопросу активно печатались в периодической печати, он провел исследование о фабричной инспекции в Англии и Швейцарии, а также участвовал в работе комиссии по выработке «Правил для фабрикантов» при московском градоначальнике. Шелымагин И.И., советский исследователь фабричного законодательства, также позитивно оценивает его деятельность, указывая на его честность, неподкупность и кипуче-

¹¹⁹ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 42.

чую деятельность.¹²⁰

Два других фабричных округа – Петербургский и Варшавский – оставались без инспекторов вплоть до 1884 г., когда до 9 было увеличено количество округов. Связано это было с тем, что первоначальные кандидатуры, предложенные Главным Инспектором Е.Н. Андреевым, - «старший техник при Петербургском градоначальнике г. Стругов» и «престарелый зоолог Семашко»,¹²¹ оказались «столь неподходящими по многим очевидным причинам, что первый в скором времени вышел в отставку, а второй совсем не был назначен и даже не ездил в Варшаву...».¹²²

Законом о работе малолетних от 1 июня 1882 года была определена также подведомственность и структура инспекции. Согласно п. 2 ст. 2 закона инспекция находилась в ведении Министерства финансов «по департаменту Торговли и Мануфактур».

В п. 1 ст. 2 устанавливалось, что территория, в которых существует «фабричная, заводская и мануфактурная промышленность» подразделяются на округа, число и состав которых утверждаются «законодательным порядком». Первоначально было создано четыре округа: Петербургский, Московский, Владимирский и Варшавский; в каждый округ входило по несколько губерний; так, в Московский округ входили Московская, Тверская, Калужская, Тульская, Рязанская и Смоленская губернии.

В каждом округе предполагалось иметь, «смотря по надобности, одного или несколько Инспекторов, а общий надзор за всеми округами вверяется Главному Инспектору» (п. 2 ст. 2 рассматриваемого закона). Окружные инспекторы подчинялись непосредственно главному инспектору, а «к местным губернским и уездным властям состоят в тех же отношениях, в каких находятся к ним прочие должностные лица Министерства Финансов, принадлежащие к со-

¹²⁰ Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX века). М., 1947. с. 67.

¹²¹ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 31.

¹²² Там же.

ставу Губернского управления» (п. 3 ст. 2 закона).

Штат инспекции был утвержден самим рассматриваемым законом – ст. 5 предусматривала введение должности Главного Инспектора и четырех Окружных Инспекторов, то есть в каждом округе состояло по одному инспектору.

Обязанностями инспекторов были определены: 1) наблюдение за исполнением постановлений о занятиях малолетних рабочих и о посещении ими начальных училищ; 2) составление при участии чинов полиции протоколов о нарушениях указанных постановлений и передача их в суд и 3) обвинение на суде виновных в совершении вышеуказанных проступков (исполнением данной обязанности инспекторы вправе были поручать чинам местной полиции).

Как уже указывалось выше, ограничения на работу малолетних, установленные законом от 1 июня 1882 года вступили в силу только 1 мая 1884 г., то есть почти через 2 года после создания органа надзора за исполнением данных ограничений. В связи с этим в течение этих почти двух лет обязанности у инспекторов были иные, чем содержащиеся в законе, а именно: инспекторам было поручено собирать разного рода сведения об условиях фабричной жизни России. Во-первых, в отношении малолетних рабочих: «о числе малолетних рабочих на фабриках с указанием их возраста и процентного соотношения к общему числу работающих. ...о времени работы малолетних, о часах работы и интервалах между сменами, о степени утомительности для детей работ разного вида и особенно о ночных работах или вредных для здоровья работающих».¹²³ Во-вторых, «инспекторам следует специально знакомиться со школьным образованием на фабриках для работающих и неработающих, характеристикой школ и, если возможно, стоимостью их и указанием тех путей, коими может удовлетворяться забота закона об образовании малолетних рабочих...».¹²⁴ В-третьих, инспекторам предписывалось собирать информацию и изучать также «условия труда и положение рабочих разного возраста на фабриках, заводах и мануфактурах».¹²⁵

¹²³ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 32.

¹²⁴ Там же.

¹²⁵ Там же.

И.И. Янжул делает вывод о том, что это был подготовительный этап для будущего исполнения закона [от 1 июня 1882 г.]; от себя добавим, что из этих отчетов планировалось, вероятно, собрать материал для подготовки и других фабричных законов (об ограничении рабочего времени, о штрафах и др.).

Это поручение была дано инспекторам приказом адресного характера, текстуально оформленного в виде письма, направленного Главным фабричным инспектором окружным инспекторам. Иного источника правового регулирования деятельности инспекторов в этот период не существовало. В данном документе мы видим сочетание адресности и нормативности; в современной же российской теории права эти две характеристики расцениваются как несочетаемые в одном документе: либо присутствует нормативность – и тогда это нормативный правовой акт, либо адресность – тогда это правоприменительный акт.

Еще одним препятствием для применения закона о работе малолетних от 1 июня 1882 года являлось отсутствие каких-либо мер ответственности за его нарушение. Нормы, установившие взыскания за неисполнение данного закона, были приняты 05 июня 1884 года Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета «О взысканиях за нарушения постановлений о работе малолетних на фабриках, заводах, мануфактурах и в ремесленных заведениях».¹²⁶ Все нарушения были разделены на две группы: 1) неисполнение установленных правил о работе малолетних, что наказывалось арестом до 1 месяца или штрафом в размере до ста рублей, и 2) непредоставление малолетним возможности посещать эти училища в течение установленного законом времени, что наказывалось штрафом в размере до ста рублей.

Свое развитие вопрос о регулировании труда малолетних рабочих и, соответственно, о надзоре за его исполнением получил в Высочайше утвержденном мнении Государственного Совета от 12 июня 1884 года «О школьном обучении малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах, о продолжительности их работы и о фабричной инспекции».¹²⁷ Данное узаконение

¹²⁶ ПСЗ. Собрание третье. Том IV, № 2286.

¹²⁷ ПСЗ. Собрание третье. Том IV, № 2316.

рекомендовало владельцам фабрик, заводов и мануфактур открывать при своих предприятиях школы, порядок посещения которых и программы преподавания должны были определяться директорами народных училищ по соглашению с фабричной инспекцией. Также на инспекцию возлагалось «попечение об учреждении» школ для обучения малолетних рабочих. Отсюда видно, что обязанности работодателей, относящиеся к обеспечению обучения работающих у них малолетних, была в значительной степени нивелирована, практически сведена на нет. По мнению, И.И. Янжула, «узаконением от 12 июня 1884 года... искажена основная мысль закона 01 июня 1882 года, то есть обязательность для промышленников предоставлять возможность обучения и т.д. Её, то есть этот пункт закона... можно было понимать в смысле необходимости для фабрикантов позаботиться, так или иначе, о школьном вопросе самим».¹²⁸ По нашему мнению, п. 5 ст. 1 Закона от 01 июня 1882 года (о котором ведет речь И.И. Янжул) все-таки не предусматривал обязанности работодателей открывать за свой счет учебные заведения для обучения своих работников. Представляется, что формулировка «владельцы заводов, фабрик и мануфактур обязаны... предоставлять возможность посещения... учебных заведений не менее трех часов ежедневно, или восемнадцати часов в неделю» предполагает обязанность работодателя установить необходимые перерывы в работе соответствующей продолжительности для рассматриваемой категории работников.

Этим же законом был увеличен штат инспекции; была увеличена численность окружных инспекторов до 9 штатных единиц (было четыре), и введены 10 должностей помощников окружных инспекторов. Соответственно, вместо четырех округов было создано девять, на которые была поделена вся территория Европейской России. «В Московском округе остался на своем месте И.И. Янжул, а во Владимирском округе – П.А. Песков, в Санкт-Петербургском округе фабричным инспектором стал К.В. Давыдов, в Харьковском – В.В. Святловский, в Киевском – И.О. Новицкий, в Казанском – А.В. Шидловский, в Воро-

¹²⁸ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 51.

нежском – С.И. Миропольский, в Виленском – Г.И. Городков и в Варшавском – К.А. Блюменфельд».¹²⁹

Следующим шагом в ограничении труда в ночное время малолетних и женщин стало Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 3 июня 1885 года «О воспрещении ночной работы несовершеннолетних и женщин на фабриках, заводах и мануфактурах».¹³⁰ Данным узаконением были запрещены ночные работы для женщин и подростков до 17 лет, но только на хлопчатобумажных, полотняных и шерстяных фабриках; министру финансов было предоставлено право по соглашению с министром внутренних дел распространять этот запрет и на другие промышленные заведения.

Интересно отметить, что введение в действие данного закона самими рабочими было принято не положительно, как могло ожидать, а отрицательно – «так как ночные работы для женщин были запрещены, фабриканты перевели в ночную смену всех работающих мужчин. Мужчины заявили по этому поводу протест и стали требовать отмены этого несправедливого узаконения».¹³¹

Рассмотренные нами законы 01 июня 1882 г., 12 июня 1884 г. и 03 июня 1885 г. регулировали только незначительную часть трудовых отношений, в частности, продолжительность рабочего времени, и только для отдельных категорий работников – малолетних, подростков и женщин; «вопрос же об условиях найма как этих категорий рабочих, так и взрослых рабочих, так и вообще взаимные отношения фабрикантов и рабочих оставался открытым»,¹³² таким образом, практически все стороны трудовых отношения оставались без правового регулирования. Между тем, на этот период времени уже стало очевидным, что такое положение дел явно нуждается в изменении. Особенно было необходимо

¹²⁹ Володин А.Ю. Становление института фабричной инспекции в России (1882 – 1905) // Материалы IX Международной конференции «Ломоносов – 2002». Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Science/LMNS2002/15.htm>.

¹³⁰ ПСЗ. Собрание третье. Том V, № 3013.

¹³¹ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. с. 45.

¹³² Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 15.

урегулировать вопрос о выплате заработной платы, так как «злоупотребления по отношению к рабочим возникали преимущественно на почве корыстных побуждений хозяев фабрик и заводов и выражались, главным образом, в виде различного рода удержаний из заработной платы».¹³³

Необходимость законодательно урегулировать трудовые отношения для властей стала окончательно очевидной после стачек и беспорядков в конце 1884 – начале 1885 гг., особенно после начавшейся 7 января 1885 г. «Морозовской» стачки (стачка на Никольской мануфактуре Т.С. Морозова), в которой участвовало до 11 000 человек.

В феврале 1885 г. была создана Комиссия под председательством Товарища Министра внутренних дел В.К. Плеве для пересмотра законов об отношениях хозяев к рабочим, в которую входили: представитель Министерства юстиции Н.С. Таганцев, от Министерства финансов – Н.А. Ермаков, директор Департамента полиции П.Н. Дурново, от фабричной инспекции – Я.Т. Михайловский и И.И. Янжул.¹³⁴ Её целью являлась «разработка фабричного закона, который должен был, по замыслу разработчиков, вывести отношения между работником и работодателем на качественно иной уровень».¹³⁵ Результатом работы комиссии стало Высочайше утвержденное 03 июня 1886 года мнение Государственного Совета «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции».¹³⁶

О заседаниях комиссии мы можем весьма достоверно судить из тех же воспоминаний И.И. Янжула; если проанализировать его записки, то можно сделать определенный вывод о том, что непосредственным автором первоначального текста закона от 03 июня 1886 года явился именно он.

¹³³ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 46.

¹³⁴ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 66.

¹³⁵ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 46.

¹³⁶ ПСЗ. Собрание третье. Том VI, № 3769.

Разбирая содержание данного закона, Д.А. Васильев подразделяет его «условно» на три части: первая часть регламентировала организацию административно-юстиционного надзора, вторая устанавливала порядок найма, увольнения и оплаты труда и третья регулировала такие стороны фабричной жизни, как правила внутреннего распорядка, наказания и штрафы.¹³⁷

На наш взгляд, более целесообразна в целях изучения данного закона (а также соответствующая непосредственно тексту данного акта) является иная классификации: мы выделяем также три части, однако, их содержание иное. Во-первых, данный документ содержал нормы (статья I), регулирующие порядок найма (приема на работу) рабочих, заключения с работниками договора о найме (срок и форма такого договора), увольнения работников (расторжения договора найма), а также вопросы выплаты заработной платы (сроки выплаты, ограничение размера и оснований удержаний). Эта часть закона от 03 июня 1886 года была сразу распространена на всю территорию Империи.

Во-вторых, законом (статьи III и IV) изменялось и дополнялось Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, а именно: устанавливалась ответственность рабочих за стачки, за самовольный отказ от работы и за умышленное повреждение или уничтожение («истребление») имущества фабрики или завода. Эти нормы также были введены в действие на всей территории Империи.

И, в-третьих, им были утверждены (статья II) Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих. Данные Правила (как видно и из их названия) состояли из двух частей. Первая часть Правил была посвящена вопросам «надзора за соблюдением на фабриках и заводах должного благоустройства и порядка», в том числе органам такого надзора и их полномочиям. В пункте 1 определялось, что такой надзор возлагается на местное губернское начальство при содействии Губернских по фабричным делам Присутствий, чинов фабричной инспекции и полиции. Отсюда мы делаем вывод, что осуществление надзора за соблюдением фабрично-

¹³⁷ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 46.

заводского законодательства было поручено сразу четырем различным органам: 1) местным органам исполнительной власти, 2) Губернским по фабричным делам присутствиям (вновь создаваемому специальному органу), 3) фабричной инспекции и 4) полиции.¹³⁸

Губернские по фабричным делам присутствия – это новый административный орган, образовавшийся из Вице-губернатора, прокурора окружного суда, начальника губернского жандармского управления, окружного фабричного инспектора, председателя губернской земской управы и городского головы. Председателем присутствия назначался губернатор, однако, в Москве председателем назначался обер-полицмейстер, а в Санкт-Петербурге – градоначальник. Интересно отметить, что в тех городах, где существовали «совещательные учреждения по части торговли и мануфактурной промышленности» (то есть объединения работодателей) члены от земского и городского управлений заменялись членами от этих учреждений. Из такой замены получалось, что представители работодателей входили в тот орган, который должен был осуществлять надзор за ними же. Основными обязанностями Губернского по фабричным делам присутствия были: 1) издание обязательных постановлений «о мерах... охраны жизни, здоровья и нравственности рабочих» и дача разъяснений чинам фабричной инспекции по применению Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, 2) решение дел о нарушениях фабрично-заводского законодательства, совершенных «заведывающими» фабриками и заводами и 3) рассмотрение жалоб на распоряжения чинов фабричной инспекции. Таким образом, исходя из анализа полномочий Присутствия, можно сделать вывод о том, что оно было в большей степени не органом надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства, а административным органом по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области трудовых отношений, а также по изданию подзаконных нормативных актов в этой же сфере.

Обязанности же фабричной инспекции были значительно дополнены.

¹³⁸ ПСЗ. Собрание третье. Том VI, № 3769.

Помимо обязанностей по надзору за исполнением постановлений о работе и обучении малолетних рабочих фабричным инспекторам поручалось: 1) наблюдение за исполнением фабрикантами и рабочими Правил о взаимных между ними отношениях и обязательных постановлений, издаваемых Губернским по фабричным делам присутствиям; 2) рассмотрение и утверждение правил внутреннего распорядка фабрики, завода, мануфактуры, такс за пользование квартирами, столовыми и пр. от фабрики, табелей нарушений, за которые рабочий мог быть оштрафован; 3) «возбуждение преследования», то есть составление протокола, о нарушении Правил о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, а также поддержание обвинения в суде. Исполнение обязанности по поддержанию обвинения могло быть поручено чинам полиции; 4) «принятие мер к предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими путем исследования на месте возникших неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон».¹³⁹

Рассматриваемые Правила содержали (пункт 12) также обязанности в этой сфере чинов городской и уездной полиции; им было поручено сообщать фабричной инспекции обо всех известных полиции случаях нарушения порядка и благоустройства на фабриках и заводах. Такое тесное взаимодействие между фабричной инспекцией и полицией, по свидетельству исследователя И.Я. Киселева, давало весьма неплохие результаты: «... нередкими были такие сообщения газетных репортеров: «... По Всехсвятской улице шел Дмитрий Маторин, тринадцати лет, и нес непосильную ношу. Он попался на глаза городовому, тот вызвал дворников, и в результате мальчик вместе с ношей оказался в участке. Выяснилось, что он по указанию хозяина, Василия Рожкова, нес двухпудовый кузов от извозничьих саней с Большой Дорогомиловской улицы на Большую Полянку. Рожков привлечен к ответственности».¹⁴⁰

О конкретных обязанностях «местного губернского начальства» по надзору за соблюдением фабрично-заводского законодательства в данных Прави-

¹³⁹ ПСЗ. Собрание третье. Том VI, № 3769.

¹⁴⁰ Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. – М., 2001. с. 55.

лах не упоминалось.

Отсюда мы видим, что органами надзора за соблюдением (исполнением) фабрично-заводского законодательства в полном объеме являлись фабричная инспекция, которая была специально создана для этой цели, и полиция, которая помогала фабричной инспекции путем извещения о замеченных нарушениях.

Вторая часть Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих более подробно регулировала вопросы правоотношений между работодателями и работниками. В частности, регламентации подверглись такие вопросы как порядок заполнения расчетной книжки (документ, в котором прописывались основные условия найма, а также выдача рабочим заработной платы), составления правил внутреннего распорядка, достаточно подробно определялись основания и порядок наложения на работников денежных взысканий; кроме того, устанавливались размеры штрафов, налагаемых на работодателя за нарушения данных Правил.

Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих в отличие от рассмотренных выше остальных двух частей закона от 03 июня 1886 года были введены в действие с 01 октября 1886 г. только в трех губерниях: С.-Петербургской, Московской и Владимирской (ст. VI). В течение 18 лет они были распространены на всю европейскую часть территории Российской Империи.

Законом от 03 июня 1886 года в указанных трех губерниях также был увеличен штат фабричной инспекции: введены десять новых должностей помощников Окружных фабричных инспекторов, которые должны были быть замещены с 01 сентября 1886 г. Сопоставив вышеуказанные даты, видно, что для увеличения количества инспекторов был предусмотрен месяц. Однако, на практике, как указывает инспектор Московского округа И.И. Янжул, дополнительные четыре помощника появились у него только в середине ноября¹⁴¹ 1886 г. Такая нерасторопность властей повлекла за собой огромные затруднения как

¹⁴¹ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 171.

для инспекторов, так и для фабрикантов. Вот как описывает это время (мы приведем некоторые выдержки) тот же И.И. Янжул: «... для фабричного инспектора создана была, особенно в начале, при введении закона, огромная, можно сказать, прямо непосильная работа. Каждая большая фабрика представляла многие десятки, чуть не сотни вышеуказанных документов: все их надо было проверить, согласовать с законом, а между тем, если не все, то многие фабрики обнаруживали, не скрывая тенденцию, умышленно или невинно обойти закон, или внести в разнообразные запрещения закона какое-нибудь свое дозволение или разрешение... С утра до вечера слышались у меня звонки и являлись люди в виде доверенных с фабрик, или сами хозяева... прислуга ворчала, что «так жить невозможно», «фабриканты ходят табунами»... я превратился в скорописную машину... нанял на свой счет двух писмоводителей; жена пишет с утра до вечера, и конца этому писанию не предвидится».¹⁴²

Следующим шагом в формировании фабрично-заводского законодательства стало принятие 24 апреля 1890 года Высочайше утвержденного мнения Государственного Совета «Об изменении постановлений о работе малолетних, подростков и лиц женского пола на фабриках, заводах и мануфактурах и о распространении правил о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения».¹⁴³ Этим законом положениям об ограничении работы малолетних, подростков и женщин был придан постоянный характер, однако, в несколько измененном виде. Были расширены возможности для фабрикантов использовать труд малолетних рабочих, в том числе в ночное время и в выходные и праздничные дни, в частности, на отдельных видах производств, например, стеклянном. Также в ряде случаев была разрешена ночная работа для женщин, такие исключения могли носить только временный характер, давать их должны были Губернские по фабричным делам присутствия, а в местностях, где они не созданы – губернатор.

В 1891 г. рассмотренные нами выше Правила о надзоре за заведениями

¹⁴² Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 165 – 169.

¹⁴³ ПСЗ. Собрание третье. Том X. № 6742.

фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих были распространены¹⁴⁴ на губернии Царства Польского – Варшавскую и Петровскую, что потребовало очередного увеличения штата фабричной инспекции. Дополнительно были введена одна должность окружного фабричного инспектора и 5 должностей Помощников Окружных инспекторов.

Проанализированный нами круг нормативных правовых актов, регулировавших процессы создания и становления фабричной инспекции, позволяет нам дать авторское определение понятий «организационно-правовые формы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде» и «фабричная инспекция», выделить их признаки и принципы деятельности, а также определить этапы развития фабричной инспекции в дореволюционной России.

Определение может звучать следующим образом: организационно-правовые формы надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде – это система внешних способов юридического оформления и структурирования целенаправленной деятельности государства по обеспечению соблюдения законодательства о труде.

Принципы деятельности:

1. законность;
2. сочетание выборности и назначаемости;
3. сочетание коллегиальности и единоначалия в структуре и деятельности этих органов;
4. публичность.

Признаки организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде:

1. Системность. Сущность признака заключается во взаимосвязи и взаимозависимости элементов, к которым в дореволюционный период относятся:
 - Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие – государст-

¹⁴⁴ Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 11 июня 1891 года «О распространении на губернии Царства Польского закона о найме рабочих на фабрики, заводы и мануфактуры и о надзоре за заведениями фабричной промышленности» // ПСЗ. Собрание третье. Том XI, № 7817. Санкт-Петербург. 1894.

венный имперский орган, осуществлявший нормативно-правовое регулирование в сфере труда и вышестоящая инстанция, рассматривавшая жалобы на определения и постановления местных присутствий;

- губернские (областные) по фабричным и горнозаводским делам присутствия – местный административный орган по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области трудовых отношений, а также по изданию подзаконных нормативных актов в этой же сфере;

- фабричная инспекция – специальный государственный орган надзора и контроля за соблюдением и исполнением фабрично-заводского законодательства на промышленных предприятиях, за исключением ремесленных заведений и казенных предприятий, расположенных на европейской территории Российской империи.

2. Иерархичность. Особенностью данного признака в дореволюционный период является более строгая, по сравнению с советским периодом, система соподчинения внутри системы, законченная структура этих органов.

3. Доминирующая государственная составляющая.

4. Позитивистское правовое регулирование, то есть преобладание законов и подзаконных нормативных актов.

5. Функционирование в рамках трудовых отношений.

Фабричная инспекция – это орган надзора и контроля за соблюдением и исполнением фабрично-заводского законодательства на промышленных предприятиях, за исключением ремесленных заведений и казенных предприятий, расположенных на европейской территории Российской империи.

Принципы деятельности:

6. законность;
7. профессионализм;
8. назначаемость;
9. публичность.

Признаки фабричной инспекции:

1. государственный орган;

2. бюрократическая инстанция, основанная на принципе назначаемости;
3. по профессиональному составу – специалисты (юристы, врачи, преподаватели), преимущественно с высшим образованием;
4. носила не всеобщий характер, распространяла свое действие только на часть территории Российской Империи и только на часть работодателей.

Функции, выполняемые фабричной инспекцией:

1. надзор за исполнением постановлений о работе малолетних, подростков и женщин на фабриках, заводах и мануфактурах;
2. надзор (проведение проверок) за соблюдением фабрично-заводского законодательства, а также обязательных постановлений, издаваемых Губернскими по фабричным делам присутствиями, после 1899 – Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием;
3. составление протоколов о выявленных нарушениях фабрично-заводского законодательства;
4. утверждение «такс, табелей, росписаний и правил внутреннего распорядка, составляемых работодателями для руководства рабочих»;
5. «принятие мер к предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими путем исследования на месте возникших неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон».

Периодизации истории развития фабричной инспекции в Российской империи до настоящего времени исследователи практически никакого внимания не уделяли. Только А.Ю. Володин в короткой статье предложил следующие этапы «истории фабричной инспекции: 1882-1884 гг. этап, во время которого фабричные инспектора знакомились с промышленностью своих регионов; 1884-1894 гг. этап экспериментальной (в границах нескольких губерний) проверки закона о правилах надзора за взаимоотношениями рабочих и фабрикантов; 1894-1899 гг. этап реорганизации фабричной инспекции, превращение ее в реальный развитый механизм участия государства в фабричной жизни; 1899-1903 гг. этап постепенного подчинения фабричной инспекции местной административной власти, завершившийся прямым подчинением инспекторов губер-

наторской власти; 1903-1905 гг. предреволюционный этап истории фабричной инспекции, уже подчиненной губернаторам, появление новой формы объединения фабричных инспекторов – съезда».¹⁴⁵ В данном случае охватывается не весь период существования фабричной инспекции в Российской империи, а также имеется ряд обстоятельств, на которые мы смотрим по-иному.

По нашему мнению, критериями в качестве оснований периодизации следует принять: 1) правовой статус фабричной инспекции, в частности, подчиненность, 2) основные направления деятельности инспекции в соответствующий период и 3) пространственно-территориальное распространение. Применяя указанные критерии, мы выделяем пять основных этапов исторического развития фабричной инспекции в Российской империи.

I этап. С 1859 г. (учреждение при министерстве финансов комиссии для пересмотра уставов фабричного и ремесленного) до 01.06.1882 (Высочайшее утверждение мнения Государственного Совета «О малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах»¹⁴⁶) – обсуждение в различных кругах вопроса о необходимости создания фабричной инспекции.

II этап. С 01.06.1882 до 03.06.1886 (Высочайшее утверждение мнения Государственного Совета «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции»¹⁴⁷) – начало юридического оформления инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих и образование фабричной инспекции. В рамках данного этапа законодательство действует только в рамках трех губерний (Санкт-Петербургской, Московской и Владимирской).

III этап. С 03.06.1886 до 14.03.1894 (Высочайшее утверждение мнения Государственного Совета «О преобразовании фабричной инспекции и должно-

¹⁴⁵ Володин А.Ю. Становление института фабричной инспекции в России (1882 – 1905) // Материалы IX Международной конференции «Ломоносов – 2002». Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Science/LMNS2002/> 15.htm.

¹⁴⁶ ПСЗ. Собрание третье. Том II, № 931.

¹⁴⁷ ПСЗ. Собрание третье. Том VI, № 3769.

стей губернских механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих»¹⁴⁸) – осуществление более детального правового регулирования, расширение полномочий фабричной инспекции, её структурирование, распространение надзора инспекции не только на малолетних рабочих, но и на остальные категории фабрично-заводских трудящихся, а также постепенное увеличение территории надзора.

IV этап. С 14.03.1894 до 30.05.1903 (Высочайшее утверждение доклада министра внутренних дел и финансов «О порядке и пределах подчинения чинов фабричной инспекции Начальникам губерний и о некоторых изменениях во внутренней организации её»¹⁴⁹) – изменение правового статуса фабричных инспекторов: из общеимперских чиновников, подчиненных министерству финансов, они были переведены под контроль губернаторов. Следовательно, их положение было существенно принижено и поставлено в зависимое состояние от местной губернской власти. На этом же этапе фабричная инспекция трансформируется из органа, осуществляющего социально-правовое регулирование трудовых отношений между работодателем и работником, в инженерно-техническую инстанцию, контролирующую в большей степени соблюдение техники безопасности производственного процесса.

V этап. С 30.05.1903 до 26.10/07.11.1917 (Октябрьская революция) – окончательное правовое оформление в досоветский период фабричной инспекции как органа надзора, лишь формально уполномоченного защищать трудовые права и законные интересы наемных рабочих. В рамках данного этапа был сформирован Устав о промышленном труде, издания 1913 года,¹⁵⁰ который инкорпорировал нормы различных законов, касающиеся правового регулирования труда фабрично-заводских рабочих, в том числе положения о надзоре за промышленными заведениями.

¹⁴⁸ Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате (далее – Собр. узак.). 31 марта 1894 года, № 45. ст. 358.

¹⁴⁹ ПСЗ. Собрание третье. Том XXIII. 1897. № 23041. Санкт-Петербург. 1904.

¹⁵⁰ Свод законов Российской Империи. Том XI. СПб., 1914.

§ 2. Правовое регулирование деятельности фабричной инспекции в период с 1886 по 1917 гг.

Процесс возникновения фабричной инспекции охватывает первые два этапа исторического развития фабричной инспекции в Российской империи, детальная же правовая регламентация её деятельности начинается на третьем этапе. В предыдущем параграфе главы нами было указано, что обязанности фабричной инспекции как органа надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства в полном объеме впервые были предусмотрены Правилами о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих от 03 июня 1886 года.

Четвертый этап развития законодательства о фабричной инспекции начинается в 1894 г., когда происходят «частичные изменения в организации этого [фабричного] надзора».¹⁵¹ 14 марта 1894 года было Высочайше утверждено мнение Государственного Совета «О преобразовании фабричной инспекции и должностей губернских механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих».¹⁵² Закон был введен в действие 01.05.1894.

Данный закон можно подразделить на четыре части. Первая касается урегулирования правоотношений, связанных с использованием в работе промышленных заведений паровых котлов. Ранее обязанности по наблюдению за соблюдением мер предосторожности при работе паровых котлов и их освидетельствованием были возложены на губернских механиков. Однако, «главным источником доходов губернских механиков являлась... плата, которая взималась ими за освидетельствование паровых котлов. Материальная зависимость... нередко порождала весьма нежелательные послабления и упущения...».¹⁵³ В связи

¹⁵¹ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 292.

¹⁵² Собр. узак. 31 марта 1894 года, № 45. ст. 358.

¹⁵³ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 293.

с этим рассматриваемым законом должности губернских механиков были упразднены, а надзор за соблюдением обязательных постановлений о работе паровых котлов был возложен на фабричную инспекцию (ст. IV). Также данным законом был введен сбор с паровых котлов, наблюдение за поступлением которого было возложено на фабричных инспекторов. Из чего мы делаем вывод о новом расширении обязанностей фабричных инспекторов.

Вторую часть закона от 14 марта 1894 года составляют нормы о распространении Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих на новые 13 губерний, что повлекло за собой очередное увеличение штатной численности инспекции.

Во взаимосвязи с двумя первыми частями рассматриваемого узаконения находится третья и четвертая, в которые мы объединяем нормы о реорганизации структуры фабричной инспекции и о значительном увеличении её численности.

Реорганизация фабричной инспекции состояла в следующем. Во-первых, фабричная инспекция была напрямую подчинена департаменту торговли и мануфактур, в связи с чем была упразднена должность главного фабричного инспектора. О причинах такого решения авторы того времени высказывались примерно в одинаковом ключе: с увеличением количество инспекторов, В.П. Литвинов-Фалинский добавляет – с расширением круга их обязанностей и с учреждением фабричных присутствий,¹⁵⁴ «требовалась весьма усиленная деятельность по объединению действий инспекции»,¹⁵⁵ соответственно, такое «объединение и направление их деятельности оказалось бы недоступным одному главному инспектору».¹⁵⁶ Интересно отметить, что главный фабричный инспектор Я.Т. Михайловский, оставляя свою должность и выходя в отставку, обратился с циркулярным письмом ко всем своим сотрудникам, в котором выразил призна-

¹⁵⁴ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 294.

¹⁵⁵ Там же.

¹⁵⁶ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 99.

тельность каждому за труды на пользу инспекции.¹⁵⁷ Такой шаг главного фабричного инспектора весьма отчетливо характеризует (как достойные, а в настоящее время – практически не встречающиеся) личностные качества кадрового состава фабричной инспекции.

В связи с упразднением должности главного инспектора, в Департаменте торговли и мануфактур было образовано новое отделение, в составе которого предусматривался начальник отделения, три столоначальника и три помощника столоначальника.¹⁵⁸ Также, и это второй аспект реорганизации, были введены три должности фабричного ревизора.¹⁵⁹ Задачи фабричных ревизоров описаны А.А. Микулиным: «в случае признанной министром финансов необходимости, улаживать на месте возникающие не редко между фабрикантами и рабочими несогласия. Десятилетний опыт указывает, что для поддержания порядка на фабриках и заводах, путем нравственного воздействия на фабрикантов и рабочих, и для улажения возникающих иногда среди владельцев фабричных предприятий неудовольствий на слишком строгое, или несправедливое отношение к ним фабричной инспекции, посылка из министерства особых чиновников, облеченных известными полномочиями, всегда сопровождается благотворными последствиями».¹⁶⁰ Из такой характеристики обязанностей, на наш взгляд, видно, что на момент учреждения этой должности цель и задачи деятельности фабричного ревизора были весьма туманны и неопределенны; министр финансов мог направлять их по своему усмотрению с проверкой к любому фабричному инспектору с самыми различными поручениями: от помощи в работе до изыскания возможных нарушений.

Третьим аспектом реорганизации фабричной инспекции мы выделим упразднение фабричных округов, переименование должности окружного фабричного инспектора в старшего фабричного инспектора, а должности помощника окружного инспектора – в фабричного инспектора.

¹⁵⁷ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 99.

¹⁵⁸ Собр. узак. 31 марта 1894 года, № 45. ст. 358.

¹⁵⁹ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 99.

¹⁶⁰ Там же. с. 100.

После реорганизации в каждой из 18 губерний, на которые были распространены рассмотренные нами выше Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, была учреждена должность старшего фабричного инспектора. Причем в 10 наиболее развитых промышленных губерниях, к которым относились: Санкт-Петербургская, Московская, Владимирская, Варшавская, Гродненская, Киевская, Петроковская, Костромская, Тверская, Ярославская, при старшем фабричном инспекторе состояли кандидаты на должность фабричного инспектора и делопроизводители; по одному при каждом инспекторе (п. 6 ст. VIII закона от 14 марта 1894 года). Старший фабричный инспектор выполнял те же обязанности, что и фабричный инспектор, дополнительно же на первых было возложено «руководство действиями состоящих в губернии чинов фабричной инспекции» (п. 5 ст. VIII закона от 14 марта 1894 года).

125 должностей фабричных инспекторов были установлены в качестве общего штата фабричной инспекции. Распределение их по губерниям и областям, указание для каждого из них района их деятельности было предоставлено Министру финансов по соглашению с Министром внутренних дел.

Важнейшим аспектом реформы фабричной инспекции, произведенной законом от 14 марта 1894 года, являлось положение, предусмотренное п. 1 ст. VIII, которое устанавливало, что «должности фабричных инспекторов... замещаются лицами, окончившими курс в высших и преимущественно технических заведениях». Между тем, осуществление главной функции данного органа — надзор и контроль за соблюдением фабрично-заводского законодательства — вовсе не предполагает наличия у сотрудников технических знаний, наоборот, им необходимы юридические познания и опыт. Возложение на инспекцию обязанности, связанной с контролем за применением паровых котлов, является именно дополнением к их основной работе. Поэтому смещение акцента с правовой на техническую сторону работы инспекторов, это, по нашему мнению, искусственное действие верховной власти, предпринятое с целью, возможно, отвлечь инспекторов от их ключевой задачи, той, ради которой она и создава-

лась. Интересно отметить, что, спустя чуть менее полувека, похожее мероприятие проводит и советская власть, когда в 1940 упраздняет должности правовых инспекторов труда, оставляя только технических. Нам представляется, что такие акты властей являются вполне логичными и вытекают из того, что при необходимости для государства обратить внимание на идею защиты прав трудящихся властью создаются соответствующие органы, в нашем случае – органы надзора за соблюдением законодательства о труде; при изменении ситуации, обстановки – должности упраздняются. В этой связи достаточно точно высказался Л. Троцкий, в будущем один из руководителей советского государства; он указывает, что условия, существовавшие в 1886 г. и обеспечивавшие относительно «спокойное и согласованное с видами правительства» применение законов, совершенно изменились; интересы «закона и общественного порядка» требуют того, что во имя их же отвергалось ранее.¹⁶¹

Мнения ряда иных авторов о данной ситуации разошлись. Так, В.П. Литвинов-Фалинский в своей работе «Фабричное законодательство и фабричная инспекция», неоднократно цитируемой нами, вообще ничего не упоминает об этом факте, посчитав его, видимо, несущественным. Советский исследователь Шелымагин И.И., дает резко отрицательную оценку этому шагу, указывая, что «фабричная инспекция... по характеру своей деятельности оказалась совершенно преобразованной».¹⁶² Замещение должностей фабричных инспекторов лицами с высшим техническим образованием он называет «превращением, которого мировая история фабрично-трудового законодательства еще не знала».¹⁶³ Наиболее взвешенной и адекватной нам представляется комментарий А.А. Микулина, который в 1906 г. указывает несколько недостатков такого решения. Во-первых, пишет А.А. Микулин, «переложение обязанностей [губернских] механиков на фабричных инспекторов ставило... последних в более

¹⁶¹ Троцкий Л. Фабричная инспекция и децентрализованная помпадурия // Искра, № 43, 01 июля 1903 г.

¹⁶² Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX века). М., 1947. с. 131.

¹⁶³ Там же.

близкие и подчиненные отношения к губернаторам чем прежде, что не могло не отразиться на сокращении самостоятельности в действиях инспекции».¹⁶⁴ Во-вторых, «необходимость принимать в инспекцию главным образом, если не исключительно, техников значительно сузила круг лиц, из которых могли выбираться кандидаты достойные для замещения должностей фабричных инспекторов».¹⁶⁵ И третье, «прием... в инспекцию исключительно техников, само собой выдвинул техническую сторону деятельности инспекции как бы на первый план, особенно в губерниях с мало развитой промышленностью, но при значительном числе котлов..., что во многих случаях весьма печально отразилось как на изучении новыми инспекторами фабричного законодательства, так и на понимании того, в чем состоят главнейшие задачи инспекции».¹⁶⁶

Определенная реорганизация затронула и вновь созданные органы надзора – Губернские по фабричным делам присутствия. Если ранее в него включались представители работодателей только в некоторых присутствиях, то в соответствии с п. 7 ст. VIII закона от 14 марта 1894 года во всех присутствиях по фабричным делам в него были введены члены от совещательных учреждений по части торговли и мануфактур, либо в случае отсутствия таких учреждений – члены от местных фабрикантов и заводчиков, кандидатуры которых утверждались Министром финансов по представлению губернатора. Такое изменение состава губернских по фабричным делам присутствий нами оценивается как очередная уступка фабрикантам и заводчикам, еще один шаг в сторону развития законодательства исключительно в их интересах. Как отмечает А.А. Микулин, «при наличии в присутствии четырех правительственных членов и двух представителей фабрикантов, достаточно было председателю разделить точку зрения промышленников, чтобы постановление присутствия состоялось согласно желания заинтересованной стороны».¹⁶⁷ Следует, кроме того, обратить внимание и на такой факт: присутствия по фабричным делам имели право нала-

¹⁶⁴ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 98.

¹⁶⁵ Там же.

¹⁶⁶ Там же.

¹⁶⁷ Там же. с. 104-105.

гать административные штрафы за нарушение фабрично-заводского законодательства на работодателей. Таким образом, мы видим, что в состав органа, обладающего правом привлекать к ответственности, входили представители того круга лиц, которые этой ответственности подлежали. Такое положение дел представляется явно не соответствующим общим принципам юридической ответственности и наказания виновных к ответственности.

Следующим шагом в развитии законодательства о фабричной инспекции явилось утверждение 11 июня 1894 г. Министром финансов Наказа чинам фабричной инспекции.¹⁶⁸ Перед рассмотрением данного документа следует указать на еще один важнейший в развитии фабричной инспекции момент. При утверждении Наказа чинам фабричной инспекции Министром финансов было принято также обращение к фабричным инспекторам,¹⁶⁹ которое нормативных положений не содержало, включая, между тем, указания Министра на важнейшие векторы развития фабричной инспекции и главные направления деятельности инспекторов. В обращении Министр говорит об объединении интересов фабрикантов и рабочих, капитала и труда, и обращает главное внимание на предупреждение «недоразумений, сопровождающихся нарушением порядка».

Наказ чинам фабричной инспекции был утвержден Министром финансов «по соглашению» (по согласованию) с Министерством внутренних дел, а в соответствующих частях – и с Министерством народного просвещения и представлял собой весьма обширный по объему подзаконный акт, состоящий из пяти разделов и 88 пунктов, в котором подробно перечисляются права и обязанности старших фабричных и фабричных инспекторов, а также содержание и порядок предоставления ими отчетов о своей деятельности.

Раздел I «Общие положения» посвящен перечислению обязанностей фабричных инспекторов, а также организации её деятельности. В соответствии с п. 3 фабричная инспекция подчиняется непосредственно департаменту торговли и

¹⁶⁸ Собр. узак. 27 июня 1894 года, № 104. ст. 704.

¹⁶⁹ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 101.

мануфактур Министерства финансов.¹⁷⁰ Состав фабричной инспекции включал в себя старших фабричных инспекторов и фабричных инспекторов. Распределение инспекторов по подведомственным участкам определялось «особым росписанием», которое составлялось департаментом торговли и мануфактур по представлению старших фабричных инспекторов и утверждалось Министром финансов по согласованию с Министром внутренних дел.

Интересно отметить, что в Наказе чинам фабричной инспекции устанавливался запрет на «какое бы то ни было участие в промышленных и торговых предприятиях» (п. 8 Наказа), что было весьма прогрессивной нормой. Также определялось, что «при исполнении возложенных на фабричную инспекцию обязанностей, чины оной руководствуются подлежащими узаконениями, правилами, в сем наказе изложенными, особыми циркулярами и разъяснениями Министерства финансов и обязательными постановлениями, издаваемыми присутствиями по фабричным делам». Это положение нами оценивается как важное, так как именно принцип законности (содержание приведенной нормы позволяет нам давать именную такую оценку) является краеугольным камнем в деятельности любого государственного органа, а уж надзорного тем более.

Обязанности чинов фабричной инспекции, указанные в п. 1 и 2 Наказа, мы подразделяем на четыре основные группы. В первую группу нами объединяются общие обязанности: 1) собирание, проверка и предварительная сводка статистических сведений о промышленных заведениях, расположенных в районе их деятельности, 2) осмотр и описание фабрик и заводов, составление описей и оценок фабричных заведений по поручению «губернского или областного начальства», 3) предоставление отчетов по программе, утвержденной департаментом торговли и мануфактур. Обязанность по собиранию, проверке и предварительной сводке статистических сведений о промышленных заведениях, расположенных в районе их деятельности, уточнялась в п. 20 Наказа, согласно которому фабричный инспектор был обязан «постоянно иметь точные сведения о том, какие из существующих и вновь открывающихся заведений» подлежат

¹⁷⁰ Собр. узак. 27 июня 1894 года, № 104. ст. 704.

надзору фабричной инспекции. Исполнение данной обязанности мы можем увидеть на примере Нижегородской губернии. Так, в фондах Центрального архива Нижегородской области сохранился «Список промышленных заведений Нижегородской губернии, подчиненных надзору фабричной инспекции»,¹⁷¹ который представляет собой журнал, включающий 6 граф:

Наименование заведений и владельца	Местонахождение	Число рабочих	Год подчинения фабричной инспекции	Оборудование	Примечание
------------------------------------	-----------------	---------------	------------------------------------	--------------	------------

Изучение журнала показывает, что он был фактически рабочей тетрадью старшего фабричного инспектора, в него постоянно вносились дополнения, изменения, уточнения.

Также, старший фабричный инспектор собирал информацию о кустарных промыслах на территории губернии, о чем составлялся соответствующий журнал,¹⁷² имеющий следующие графы:

Число дворов, занятых промыслом	Число лиц, занятых промыслом			
	Мужчин	Женщин	Детей	Всего

В отличие от предыдущего, данный журнал инспектором непосредственно в работе не использовался, потому имеет форму отчета, представляемого в вышестоящие органы.

Вторая группа обязанностей направлена на надзор за соблюдением законодательства, ограничивающего работу малолетних рабочих, подростков и женщин. Сюда относятся: 1) собственно наблюдение за исполнением указанного законодательства, 2) «попечение» о создании школ для малолетних рабочих либо «приспособлении» для этой цели существующих народных училищ, 3) составление при участии полиции протоколов о нарушении этого законодательст-

¹⁷¹ Центральный архив Нижегородской области (далее – ЦАНО). Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 21.

¹⁷² ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324. Ед. хр. № 193.

ва и передача их по подсудности и 4) обвинение на суде виновных в данных правонарушениях лиц.

В третью группу обязанностей мы причисляем те, которые связаны с вновь введенной сферой деятельности фабричной инспекции – паровыми котлами, а именно: 1) «ближайший и непосредственный» надзор за исполнением правил о паровых котлах, 2) испытания паровых котлов, в том числе освидетельствование их по поручению «губернского или областного начальства», 3) наблюдение за правильным и своевременным поступлением сбора с паровых котлов, 4) составление протоколов по делам о неуплате данного сбора.

Эта группа обязанностей занимала значительную часть рабочего времени фабричных инспекторов, что видно из достаточно большого количества соответствующих дел: данному вопросу посвящена отдельная опись 324, включающая 225 ед. хр.¹⁷³ Надзор за паровыми котлами (установкой, эксплуатацией, наружный осмотр, испытания и т.д.) осуществлялся фабричными инспекторами очень пристально и ответственно, о чем свидетельствует как содержание дел, в которое включались генеральный план установки котла, его чертежи, параметры и рабочие характеристики, так и их оформление: каждое дело было пронумеровано, прошнуровано, скреплено сургучной печатью, содержало внутреннюю опись документов.¹⁷⁴ Такая строгая деятельность инспекции вызывала и соответствующую ответную реакцию со стороны предпринимателей, которые также были вынуждены выполнять все предусмотренные законом обязанности. Например, Нижегородское губернское правление вызывала старшего фабричного инспектора на испытания их парового котла телеграммой (!): «Котел исправен, благоволите сделать пробу».¹⁷⁵

И, наконец, четвертая группа обязанностей, которая является основной и определяет смысл созданий фабричной инспекции, объединяет полномочия,

¹⁷³ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324.

¹⁷⁴ См., например, ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324. Ед. хр. № 85 «Дело промышленного заведения Нобель».

¹⁷⁵ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324. Ед. хр. № 64 «Переписка старшего фабричного инспектора с Нижегородским губернским правлением». л. 6.

связанные с надзором за соблюдением фабрично-заводского законодательства. В данную группу входят: 1) «ближайший надзор» за соблюдением на фабриках «должного благоустройства и порядка», 2) наблюдение за исполнением фабрикантами и рабочими правил, «определяющих их обязанности и взаимные между ними отношения», 3) «распорядительные действия» по применению постановлений присутствий по фабричным делам и надзор за их исполнением, 4) рассмотрение и утверждение такс, табелей, расписаний и правил внутреннего распорядка, составляемых работодателями, 5) «принятие мер к предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими путем исследования на месте возникших неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон» и 6) составление протоколов о нарушениях фабрично-заводского законодательства и в необходимых случаях – поддержание обвинения в суде.

Причем четвертая, выделенная нами группа обязанностей фабричной инспекции, распространялась только на инспекторов, осуществлявших свою деятельность в 18 губерниях, в которых были введены в действия Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих.

Обращаем внимание на первую обязанность фабричных инспекторов – надзор за соблюдением на фабриках порядка. Появление именно данной обязанности позволило авторам говорить о превращении фабричных инспекторов в «становых приставов» (по словам И.А. Вышнеградского¹⁷⁶ – Министр финансов в 1888 – 1892 гг.), «фабричных урядников» (писал В.И. Ленин¹⁷⁷ в 1897 году), «особый вид фабричной полиции» (отмечал А.А. Микулин¹⁷⁸ – окружной фабричный инспектор Киевского фабричного округа).

В разделе II Наказа чинам фабричной инспекции определялись обязанности и права старших фабричных инспекторов. Для лучшего и полного изучения и анализа обязанностей и прав старших фабричных инспекторов мы их также

¹⁷⁶ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 176.

¹⁷⁷ Ленин В.И. Новый фабричный закон. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 294.

¹⁷⁸ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 139.

распределим на несколько групп. Первую группу составляют их права и обязанности по отношению к фабричным инспекторам (то есть к подчиненным). К этой группе необходимо отнести:

1) *наблюдение за исполнением обязанностей подчиненных ему фабричных инспекторов, объединение и направление их деятельности, разрешение возникающих вопросов и недоразумений в пределах его компетенции.* Для исполнения данной обязанности старшему фабричному инспектору предписывалось возможно чаще посещать промышленные заведения подведомственной ему губернии и при необходимости производить осмотр их совместно с фабричным инспектором. При обнаружении «неправильных» действий (видимо, имеется в виду – противозаконных, хотя такая формулировка позволяет осуществлять расширительное толкование данной нормы), чинов фабричной инспекции либо в случае поступления на них жалобы старший фабричный инспектор был обязан истребовать от него письменное объяснение, проверить основательность жалобы, составить свое заключение и представить весь собранный материал в департамент торговли и мануфактур.

Так, старший фабричный инспектор Нижегородской губерний проверял деятельность фабричного инспектора 2-го участка Нижегородской губерний в 1903 г. 29 и 30 декабря, посещая совместно с ним предприятия данного участка. Всего ими было посещено 8 предприятий, старшего фабричного инспектора при этой проверке интересовали книги для замечаний,¹⁷⁹

2) *оказание содействия фабричным инспекторам в чрезвычайных случаях* (несчастный случай с большим количеством человеческих жертв, стихийные бедствия, повлекшие приостановку или уничтожение промышленных заведений с большим числом рабочих и проч.). В отдельный п. 14 был выделен такой «чрезвычайный случай», который требовал вышеуказанного содействия, как «серьезные забастовки, волнения и беспорядки рабочих». В этом случае стар-

¹⁷⁹ Упомянутые книги для замечаний должны были быть заведены на каждом предприятии, подлежащем надзору фабричной инспекции, согласно п. 32 Наказа чинам фабричной инспекции, храниться у заведующего промышленным заведением и предъявляться фабричным инспекторам «по первому их о том требованию».

шему фабричному инспектору предписывалось «незамедлительно являться в место нарушения порядка для совместных с участковым инспектором действий к выяснению на месте причин означенных явлений и к миролюбивому соглашению сторон и оставлять означенное место не прежде, как по восстановлению правильного течения промышленных дел». Отсюда мы видим, что работе фабричной инспекции по предотвращению и усмирению стачек и забастовок рабочих властями придавалось существенное значение. Эффект от такой деятельности был, однако, не слишком весомый.

Вторую выделяемую нами группу составляют обязанности и права старших фабричных инспекторов по отношению к работодателям (фабрикантам и заведующим промышленными заведениями) и работникам. К ней мы относим:

1) обязанность старшего фабричного инспектора иметь ежедневно (кроме «неприсутственных дней») открытую канцелярию для лиц, «имеющих надобность в справках, разъяснениях или заявлениях». Кроме того, ему вменялось в обязанность назначать приемные дни и часы «для личных объяснений», причем указывалось, что эти приемные дни могут быть как общими, так и отдельными для работодателей и для рабочих. Если старший фабричный инспектор отсутствовал в это время по каким-либо причинам, он был обязан поручить вести прием одному из подчиненных ему фабричных инспекторов;

2) право старшего фабричного инспектора вызывать в свою канцелярию для личных объяснений как владельцев и заведующих промышленными заведениями, так и рабочих. Интересно отметить, что выполнение данной обязанности могло быть поручено соответствующему фабричному инспектору в случае, если промышленное заведение находилось «в местностях, удаленных от места жительства старшего фабричного инспектора».

В разделе III Наказа чинам фабричной инспекции устанавливались права и обязанности фабричных инспекторов; причем, они уже были структурированы в самом Наказе на три группы: а) общие, б) по надзору за исполнением особых правил о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и общих правил о найме рабочих и в) по надзору за исполнением правил о работе лиц жен-

ского пола, подростков и малолетних и школьном обучении последних.

Такая классификация – в основание которой положены сферы её деятельности – прав и обязанностей фабричной инспекции представляется вполне оправданной и действительно способствует правильному использованию прав и исполнению обязанностей фабричными инспекторами, то есть – оптимальна для применения в практической деятельности. Для исследовательских же целей нам будет необходима и иная классификация – в зависимости от характера (направленности) прав и обязанностей. Группировка прав и обязанностей фабричной инспекции по такому критерию была предложена В.П. Литвиновым-Фалинским; он выделял функции репрессивного характера и превентивного характера.¹⁸⁰ «Первого рода деятельность инспекции заключается в наблюдении за исполнением законов, за возникновением правонарушений и в преследовании виновных в административном или судебном порядке. Превентивная деятельность инспекции выражается вообще в опеке над взаимными отношениями хозяев и рабочих, в предупреждении несогласий и столкновений между ними и в принятии мер к улучшению быта рабочих».¹⁸¹ Примерно схожую классификацию предлагал А.А. Микулин, который подразделял обязанности фабричной инспекции на предупредительные и карательные.¹⁸² Однако, такая систематизация представляется хотя и подходящей для нашего исследования целей, но, всё же, несколько упрощенной. Поэтому мы возьмем за основу наиболее, на наш взгляд, целесообразное подразделение прав и обязанностей фабричной инспекции, предложенное И.И. Янжулом: а) административные, б) примирительные, в) обвинительные и г) контрольные.¹⁸³

Нами предлагается выделить следующие группы:

1) группа надзорных прав и обязанностей фабричных инспекторов, в которую объединены:

¹⁸⁰ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 323.

¹⁸¹ Там же.

¹⁸² Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 188.

¹⁸³ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 165.

а) проведение проверок соблюдения фабрично-заводского законодательства в промышленных заведениях.

При поездках по фабрикам, заводам и мануфактурам фабричным инспекторам предписывалось (п. 30 Наказа) вести путевой журнал, в который заносились результаты осмотра каждого промышленного заведения и «вытекающие из сего замечания». Эти путевые журналы сохранялись для предъявления старшим фабричным инспекторам, фабричным ревизорам и департаменту торговли и мануфактур. В фондах Центрального архива Нижегородской области сохранились такие путевые журналы за 1901 – 1905 гг.¹⁸⁴ Из них можно почерпнуть весьма важную информацию о деятельности фабричных инспекторов, в частности, о деятельности фабричного инспектора 2-го участка Нижегородской губернии, в который входил такое крупнейшее промышленное заведение как Сормовский завод (сейчас – ОАО «Завод «Красное Сормово») выпускавший и выпускающий речные суда. В утвержденной форме путевого журнала расширился перечень сведений, которые должны в него заноситься: помимо результатов осмотра промышленного заведения и замечаний, следовало записывать также сведения «о всякой другой служебной деятельности инспектора, как-то: о вызовах в суд, экспертизах, исполнении отдельных поручений и пр.».¹⁸⁵ На практике, как видно из исследования указанных журналов, перечень включаемых в него сведений ещё более широк. Фабричный инспектор в краткой форме заносил в него практически все те действия, который он производил в тот или иной день. Таким образом, учитывая наличие практически ежедневных (по рабочим дням) кратких записей о произведенной инспектором работе, из подобных журналов можно увидеть реальную картину той деятельности, которая

¹⁸⁴ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. №№ 4, 5, 5б, 6, 7. Указанные значатся под заголовком «Памятный листок», однако данный заголовок не правилен, так как дела содержат именно путевые журналы, форма которых утверждена департаментом торговли и мануфактур Министерства финансов. Такое заглавие дел связано с тем, что в начале каждого путевого журнала помещалось описание «тех предметов, на которые инспектор должен обращать внимание при осмотре» промышленного заведения, который как раз и именовался памятным листком.

¹⁸⁵ См., например, ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 4. л. 2.

осуществлялось фабричной инспекцией. Ни в советский период, ни в настоящее время подобного рода документов и сведений не было предусмотрено.

В случае, если фабричный инспектор будет не допущен к осмотру промышленного заведения или будут создаваться препятствия для такого осмотра, то он имеет право обращаться к содействию полиции (п. 29 Наказа).

Для осуществления данных обязанностей фабричным инспекторам предоставлялись права: - требовать от владельцев промышленных заведений извещения о расширении, закрытии, в том числе временном на срок более трех месяцев, промышленного заведения, о роде и размере производства и их изменении, о смене заведующего; - требовать от владельцев и заведующих промышленными заведениями устных и письменных объяснений, предъявления «необходимых книг, документов, сведений и доказательств»; - опрашивать служащих и рабочих как в присутствии заведующего, так и наедине, «когда это будет признано необходимым». Здесь следует обратить внимание на примечание к п. 26 Наказа чинам фабричной инспекции, которым устанавливалось правило, что всякие разъяснения владельцу или заведующему промышленным заведением о допущенных ими нарушениях закона делаются фабричным инспектором «не иначе, как в отсутствие рабочих». В свое время В.И. Ленин раскритиковал данное положение, указывая, что «начальство не только не заботится о том, чтобы рабочим были известны законы, а, напротив, старается их скрыть от рабочего»,¹⁸⁶ поэтому рабочий законов не знает и не может настоять на своем праве. «Министр запрещает» фабричному инспектору говорить о нарушении закона при рабочих, «а не то, пожалуй, рабочие в самом деле узнают закон и захотят требовать соблюдения его! Недаром писали «Московские Ведомости, что это был бы один только «разврат»!». ¹⁸⁷ Такое критическое отношение В.И. Ленина представляется основательным; действительно, в рассматриваемом положении в неприкрытой форме (ни чем не обоснованной) проявляется как нежелание властей содействовать распространению информированности работников о

¹⁸⁶ Ленин В.И. Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 38.

¹⁸⁷ Там же. с. 39.

своих правах в сфере труда, так и, возможно, намерение не допустить снижения авторитета работодателя в глазах рабочих. Следует отметить, что в действующем трудовом законодательстве Российской Федерации такая норма, конечно же, отсутствует, однако, и правила о необходимости сообщать в какой-либо форме о выявленных нарушениях работодателем трудового законодательства работникам организации также не содержится, что позволяет нам говорить о продолжающейся до настоящего времени, хотя и не в столь явной форме, политике правительства по данному вопросу;

б) осуществление обязанностей по учету и расследованию несчастных случаев на производстве. «Закон требует, чтобы о каждом несчастном случае владельцы промышленных заведений давали знать инспектору».¹⁸⁸ Расследованию, по тексту п. 40 Наказа – «определению ближайших причин» подлежали «особенно важные происшедшие в промышленном заведении несчастные случаи, сопровождавшиеся смертью или тяжкими телесными повреждениями». Заключение по расследованию несчастного случая «со своим заключением о вероятных причинах происшедшего несчастья» фабричный инспектор обязан был доложить старшему фабричному инспектору;

в) обязанности по осуществлению надзора за паровыми котлами и производство их испытания и освидетельствования;

г) полномочия в сфере соблюдения законодательства о труде малолетних, подростков и женщин. Исполнение фабричными инспекторами обязанностей в сфере надзора за соблюдением законодательства о работе и обучении малолетних рабочих, подростков и женщин было для них весьма затруднительным, так как встречало сопротивление не только со стороны работодателей, но и со стороны самих рабочих. Это было связано с тем, как указывает А.К. Клепиков, что «рабочие считали данный закон не справедливым и помогали фабриканту его не исполнять»;¹⁸⁹

¹⁸⁸ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 324.

¹⁸⁹ Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 47.

2) группа контрольных прав и обязанностей фабричных инспекторов. К данной группе мы, вслед за И.И. Янжулом,¹⁹⁰ относим рассмотрение и утверждение разного рода фабричных документов. После принятия закона от 14 марта 1894 года в Наказе чинам фабричной инспекции эти обязанности были уточнены и дополнены. Фабричным инспекторам была вменена в обязанность:

- *разрешать*: а) выдачу нескольким лицам одной расчетной книжки, б) открытие фабричных лавок и в) выдачи из штрафного капитала. Обязанность разрешать выдачи из штрафного капитала являлась весьма важной как для фабричных инспекторов, так и для рабочих. Штрафной капитал представлял собой средства, поступающие от взысканий (так называемых «штрафов»), налагаемых на рабочих за неисправную работу, за прогул и за нарушение порядка (п. 30 Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих). Значение штрафов было настолько велико, что В.И. Ленин посчитал возможным написать статью, специально посвященную этому вопросу – «Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах», которая нами уже упоминалась. По мнению В.И. Ленина, именно необоснованно высокие штрафы явились поводом к стачкам в 1885 – 1886 гг.¹⁹¹ В связи с этим вопрос о взимании штрафов был урегулирован законом. Как пишет А.К. Клепиков, «всего труднее фабрикантам было примириться с правилами о штрафных взысканиях с рабочих. Они долго не могли перенести того, что штрафы должны поступать не в их пользу»;¹⁹²

- *утверждать*: а) таксы для рабочих за пользование от фабрики квартирами, баней, чайными, столовыми и т.п., б) «рописания», расценки или таксы предметов, продаваемых из фабричных лавок, в) правила внутреннего распорядка и г) таблицы взысканий, налагаемых на рабочих работодателями. Для исполнения указанных контрольных функций фабричным инспекторам предписывалось

¹⁹⁰ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. 165.

¹⁹¹ Ленин В.И. Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 16.

¹⁹² Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 19.

«наблюдать за тем, чтобы размеры платы, взимаемой с рабочих... не были чрезмерными» (п. 54 Наказа); «входить в подробное рассмотрение выставленных цен [на товары фабричных лавок] и регулировать эти цены сообразно имеющимся в полицейских управлениях и городских управах справочным ценам на предметы потребления» (п. 55 Наказа). Из чего мы видим, что фабричным инспекторам была поручена действительно сложная и кропотливая работа, для качественного выполнения которой требовался ответственный подход;

- *свидетельствовать* «общие расценочные ведомости и таблицы, урочные правила и тарифы, по которым исчисляется» размер сдельной заработной платы. В случае, если размеры заработной платы были ниже более чем на 20 % средней заработной платы для рабочих той же категории в однородных промышленных заведениях данной местности, фабричные инспектора были обязаны «доносить о сём департаменту торговли и мануфактур» (примечание к п. 58 Наказа). Из данной нормы мы видим, насколько высокой была степень урегулированности трудовых правоотношений в рассматриваемый период времени.

3) группа административно-обвинительных полномочий фабричных инспекторов, в которую нами включаются обязанности по: а) составлению протоколов о нарушениях фабрично-заводского законодательства и передаче их «в подлежащие судебные установления» и б) поддержанию обвинения в суде в совершении вышеуказанных проступков.

В литературе того времени отмечается, что «компетенции инспектора... подлежат в значительном большинстве лишь формальные нарушения»,¹⁹³ к которым относили правильное составление необходимых книг, журналов, выдача расчетных книжек и т.п. Приводится следующая статистика: в 1900 – 1902 гг. число «замеченных инспекторами» формальных нарушений составляло 67,4 % от общего числа нарушений.¹⁹⁴ «Такие же серьезные, наиболее отражающиеся на интересах рабочих, материальные нарушения, как невыдача заработной платы в срок, выдача её не в полном размере, задержка паспорта, принуждение ра-

¹⁹³ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 188, 194.

¹⁹⁴ Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция. М., 1907. с. 22.

ботать сверхурочно, чрезмерное отягощение работой, плохое содержание заведения в санитарном отношении, обнаружение угрожающих для жизни рабочих механизмов или сооружений, не дают инспекции права непосредственного вмешательства в их устранение, а привлечение виновных к ответственности может возбуждаться только по жалобам потерпевших лиц общей судебной властью».¹⁹⁵ Также отмечается, что «протоколы инспекторов совсем не страшны для фабрикантов. Если по ним даже приходится платить, то в сущности такие мизерные цифры, которые для более или менее солидного предприятия не имеют ровно никакого значения. Для крупных... фабрикантов значение протокола является только моральным. Крупные фабриканты, считая личным оскорблением составление инспектором протокола, принимают, конечно, все меры к тому, чтобы не дать для этого повода».¹⁹⁶

Кроме того, весьма жесткая критика работы фабричных инспекторов в рассматриваемой области связана была с «ничтожным количеством протоколов за нарушения».¹⁹⁷ На всё количество нарушений за 1900 – 1902 гг., отмечает тот же Г. Балицкий, «было составлено протоколов лишь 5,7 %».¹⁹⁸

А.А. Микулин объясняет подобное небольшое количество протоколов следующим: «К протоколам инспектора прибегают в крайности, исчерпав все меры убеждения... Причину этого можно видеть с одной стороны в том, что инспектора действуя главным образом путем нравственного убеждения, не могли видеть в себе полицейских чиновников, обязанных лишь составить протокол, чем с формальной стороны и мог ограничиться надзор, с другой стороны зачастую одна угроза составить протокол за какие-либо формальные нарушения, оказывалась достаточной, чтобы в той или другой мере улучшить положение рабочих, или способствовать удовлетворению рабочего, претензии которого должны были бы идти на рассмотрение суда, что для многих рабочих, особенно

¹⁹⁵ Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция. М., 1907. с. 194.

¹⁹⁶ Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 42.

¹⁹⁷ Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция. М., 1907. с. 23.

¹⁹⁸ Там же. с. 24.

пришлых, является совершенно недоступным».¹⁹⁹ Проанализировав литературу того времени, мы приходим к выводу, что фабричные инспектора полагали составление протокола крайней мерой воздействия и не слишком эффективной, они в большей степени рассчитывали на моральное воздействие. Считаем необходимым проиллюстрировать рассматриваемый момент описанием реальной ситуации, так как это поможет наиболее адекватно оценить деятельность фабричных инспекторов. «... рабочие пожаловались, что им за простои не платят. Владелец и заведующий фабрикой не стали отрицать существования простоев, значительно лишь уменьшая их размеры... «Простои были два последние месяца, и мы за них не платили, - говорит З. [владелец фабрики], - но рабочие должны же нам сделать снисхождение, мы им тоже оказываем снисхождение: мы их мало штрафуем; а когда они просили меня заплатить за простой, я им выдал 20 руб. на водку, и они были довольны». «Вот что, Иван Иванович! - сказал я [фабричный инспектор А.К. Клепиков], - вы большой сторонник патриархальных отношений, поступите же по патриархальному: вы сознаете, что рабочие понесли ущерб, подсчитать точно размер ущерба сейчас нельзя, теперь рабочие работают последний месяц перед Пасхой, прибавьте им известный процент к заработку за этот месяц, и все кончится к всеобщему благополучию». Вероятно, моя речь понравилась З. и он начал торговаться с рабочими. Наконец, пришли к известному соглашению, и об этом было вывешено объявление за подписью владельца».²⁰⁰ Однако, данный случай закончился не слишком благополучно: «Когда дело было покончено, заведующий... успел подсчитать, во что обходится объявленная прибавка. З., узнав, что патриархальные отношения на этот раз обошлись ему около 1 000 руб., сразу переменил тон. Пока я делал запись в ревизионной книге, З. не переставал разносить фабричную инспекцию и даже все министерство финансов. «Разводят они только социализм, погубят всю русскую промышленность! - почти кричал он...».²⁰¹

¹⁹⁹ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев. 1906. с. 197, 198.

²⁰⁰ Гвоздев С.. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 19.

²⁰¹ Там же.

Такое положение дел признавалось не вполне отвечающим целям учреждения фабричной инспекции уже в то время, в частности, тот же А.А. Микулин пишет, что «подобная недостаточность полномочий инспекторов ставила их в весьма ложное положение перед рабочими, ожидающими от инспектора при таком важном нарушении их интересов, как, например, невыдача заработка, если не удовлетворения их следуемой платой, то хотя бы придания инспектором делу дальнейшего хода и привлечения виновного владельца заведения к ответственности».²⁰² Мы вполне согласны с указанным мнением, что фабричному инспектору в целях осуществления эффективного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде необходимо предоставить более широкие полномочия, наделив их правом обязывать работодателя устранять выявленные инспектором нарушения. Однако, и у работодателя должно быть право действенного возражения и обжалования таких действий инспектора.

Если рассматривать современное трудовое законодательство, то мы увидим, что инспектору труда такие полномочия предоставлены, однако, эффективность работы инспекции труда в современный период также оставляет желать много лучшего, результативность работы инспекции труда в России в настоящее время, по нашему мнению, ещё очень далека от необходимой и требуемой в целях защиты прав и законных интересов работников.

К группе административно-обвинительных полномочий фабричных инспекторов относится и право привлечения к судебной ответственности рабочих за самовольный отказ от работы до истечения срока найма. В наличии у фабричного инспектора указанного права заключается одно из существенных отличий их компетенции от сферы деятельности инспекции труда в советский период времени и в настоящее время. Инспектора труда осуществляли и в настоящее время осуществляют надзор за соблюдением трудового законодательства только работодателями.

К следующей, четвертой категории относится группа примирительных прав и обязанностей фабричных инспекторов. Такие обязанности были прямо

²⁰² Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев. 1906. с. 195.

предусмотрены в Наказе чинам фабричной инспекции в подп. «д» ст. 2,²⁰³ которая устанавливала, что «на чинов фабричной инспекции возлагается принятие мер по предупреждению споров и недоразумений между фабрикантами и рабочими, путем исследования на месте возникших неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон». Также обязанность из данной группы содержалась в п. 42 Наказа, предусматривавшем, что «чины фабричной инспекции обязаны принимать к рассмотрению от рабочих заявления о неудовольствиях одной стороны на другую, как письменные, так и словесные, и стараться склонять стороны к миролюбивому соглашению, а если такового не последует отсылать стороны к судебному разбирательству». В.П. Литвинов-Фалинский весьма высоко оценивает деятельность фабричной инспекции в данном направлении, говоря о том, что «едва ли можно сомневаться в том, что без вмешательства инспекции множество жалоб, приносимых рабочими на фабричные управления и разрешаемые инспекцией без всяких формальностей в течение нескольких дней, не могло бы быть разрешаемо так скоро...».²⁰⁴

По этому вопросу мы соглашаемся с мнением В.П. Литвинова-Фалинского, так как исследование вышеупомянутых путевых журналов показывает, что фабричные инспектора в целом старались разобраться по существу в жалобах рабочих и в случае признания жалобы обоснованной удовлетворить требование рабочих на основании норм действующего законодательства. В качестве примера приведем два примера такого разбирательства. Первый. Запись в путевом журнале за № 77 от 16 октября 1901 года: «Посетил льнопрядильную фабрику Т^{ва} Нижегородского льнопрядильного объединения по жалобе Антона Пospelова на увольнение от фабрики без предупреждения за 2 недели.²⁰⁵ Жалоба оказалась неосновательной, так как Пospelов собственноручно расписался,

²⁰³ Собр. узак. 27 июня 1894 года, № 104. ст. 704.

²⁰⁴ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 330.

²⁰⁵ Данная жалоба основана на п. «г» ст. 21 Закона от 03.06.1886, согласно которому договор найма рабочего с фабричным или заводским управлением, заключенный на срок неопределенный, прекращается по истечении двух недель со дня заявления одной из сторон о желании расторгнуть договор.

что получил расчет по собственному желанию».²⁰⁶ Таким образом, мы видим, что фабричный инспектор рассмотрел данную жалобу по существу, выехал на фабрику, проверил утверждение рабочего о незаконности увольнения путем просмотра письменных доказательств и только после этого сделал своё заключение о необоснованности жалобы. Второй пример. Запись в путевом журнале за № 102 от 16 сентября 1903 года: «Посетил завод Т.Д. бр. Ремизовых по жалобе рабочего машиниста Лобашева Андрея на неправильное увольнение. Жалоба оказалась основательной и Лобашеву заплачено 13 р. 08 коп. заработанных и 14 р. за 2 недели вперед».²⁰⁷ Из текста записи мы видим, что рабочий жаловался фабричному инспектору на 1) невыплату заработной платы; это требование было удовлетворено и заработная плата работнику выплачена и 2) незаконное увольнение по тому же основанию, что и первом примере. В отличие от первого случая увольнение было признано незаконным и работнику выплачена заработная плата за две недели. Из данных примеров мы видим, что защита прав работников фабричной инспекцией действительно оказывается более действенной и, что важно, намного более быстрой, чем судебная защита.

Произведенный правовой анализ прав и обязанностей фабричных инспекторов, содержащихся в Наказе 1894 года, позволяет нам сделать некоторые выводы. Во-первых, мы отмечаем очень большое количество самых разнообразных по своему содержанию обязанностей, которые были возложены на инспектора. Причем, наряду с обязательным выполнением надзорных функций имела крайне объемная категория обязанностей, не имеющих никакого отношения к их основной сфере деятельности, в которой относились обязанности, начиная с составления окладных листов по сбору со всех паровых котлов и заканчивая выдачей свидетельств о приведении в действие привилегий.²⁰⁸ Такой большой разброс по характеру полномочий фабричной инспекции, большое их количество, наличие не профильных обязанностей, занимающих для выполнения существенное время, а также обширность территории участков и неболь-

²⁰⁶ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 4. л. 73.

²⁰⁷ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 6. л. 10.

²⁰⁸ Собр. узак. 27 июня 1894 года, № 104. ст. 704.

шой штат инспекторов привел к тому, что степень осуществления собственно надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства была недостаточной, во всяком случае, не соответствующей требованиям времени.

Во-вторых, особенностью предоставленных фабричным инспекторам полномочий является их примирительная направленность. Наказ чинам фабричной инспекции 1894 года дважды (в подп. «д» п. 2 и п. 42) акцентирует внимание на обязанности инспекторов принимать меры по предупреждению споров между работниками и работодателями и всемерно содействовать достижению «миролюбивого соглашения» сторон. В действующем трудовом законодательстве Российской Федерации подобного полномочия (обязанности, права) инспектора труда не существует (ст. 356 Трудового кодекса РФ). По данному вопросу И.Ю. Ташбекова отмечает, что «такая [примирительная] деятельность существенно снизила посещаемость инспекторами промышленных заведений с целью проведения надзора».²⁰⁹ В данном случае мы не соглашаемся с указанной оценкой возложенной на фабричных инспекторов обязанности по примирению работника и работодателя в случае возникновения спора. Более того, необходимость в такой посредническо-примирительной деятельности и в настоящее время, также как и в конце XIX века – начале XX вв. имеется, и она весьма существенна. Значительное количество трудовых споров могло бы быть разрешено ещё на данном, самом начальном этапе без передачи их на рассмотрение в суд. Такое решение трудового спора значительно уменьшит как материальные, так и моральные и иные издержки обеих сторон, и, в конечном счете, приведет к снижению социальной напряженности в обществе.

Глава IV Наказа чинам фабричной инспекции регулировала вопросы, связанные с отчетами фабричных инспекторов. Предусматривалось три вида таких отчетов: годовые, третные (то есть каждые четыре месяца) и «особые представления о наиболее выдающихся и особых в губернии или участке явлениях промышленной жизни».

²⁰⁹ Ташбекова И.Ю. Правовое регулирование деятельности фабричной инспекции в России в конце XIX – начале XX вв. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2006. с. 23.

Своё развитие правовое регулирование деятельности фабричной инспекции получило в Высочайше утвержденном мнении Государственного Совета от 02 июня 1897 года «О распространении на некоторые губернии Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, а также об издании нового штата фабричной инспекции».²¹⁰ Распространение вышеуказанных Правил на остальные губернии европейской России, повлекло за собой необходимость в увеличении штатной численности фабричной инспекции. Было увеличено как количество старших фабричных инспекторов на 8 человек, так и численность фабричных инспекторов на 20 человек. Кандидатов на должность фабричных инспекторов осталось неизменное количество – 10. Однако, на кандидатов на должность было возложено исполнение обязанностей фабричных инспекторов и им предоставлены все их права; функционировать кандидаты должны были «по поручению и под непосредственным руководством старшего фабричного инспектора» (п. 4 ст. II закона от 02 июня 1897 года). Также дополнительно были учреждены ещё три должности фабричных ревизоров.

Всего через два года, в 1899 г. была произведена очередная реформа фабричной инспекции – 07 июня 1899 года было Высочайше утверждено мнение Государственного Совета и Положение о Главном по фабричным и горнозаводским делам Присутствии.²¹¹ В целях наиболее полного и эффективного изучения данного закона, также как и предыдущие узаконения, все его положения мы разделим на несколько частей, а именно, нормы регулирующие: 1) образование Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия, 2) трансформация полномочий и состава губернских (областных) по фабричным делам присутствий, 3) изменение структуры фабричной инспекции и увеличение её штата и 4) реорганизация горного надзора.

Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие было создано для «высшего наблюдения за правильным применением законоположений,

²¹⁰ ПСЗ. Собрание третье. Том XVI. 1897. Санкт-Петербург. 1900. ст. 14232.

²¹¹ ПСЗ. Собрание третье. Том XIX. 1899. Санкт-Петербург. 1902. ст. 17122.

касающихся соблюдения на фабриках, заводах и горных промыслах должного порядка и благоустройства». К компетенции Главного присутствия было отнесено: 1) издание инструкций, наказов и правил в развитие законов об отношениях промышленников и рабочих, 2) издание правил о мерах, которые должны быть соблюдаемы для охраны жизни, здоровья и нравственности рабочих во время работы, а также о мерах по организации врачебной помощи, 3) постановление решений об отмене незаконных определений и обязательных постановлений местных по фабричным и горнозаводским делам присутствий, 4) рассмотрение и разрешение жалоб на определения и обязательные постановления тех же присутствий, 5) «разрешение сомнений, встречаемых местными присутствиями» и 6) обсуждение иных вопросов по усмотрению Министров внутренних дел, военного, финансов и земледелия и государственных имуществ.

Главное присутствие было образовано «при Министерстве финансов по департаменту торговли и мануфактур». Состав его был весьма многочисленным и представительным, в него входили: 13 представителей от министерств финансов, военного и юстиции, департамента полиции и хозяйственного, 6 окружных фабричных инспекторов и 9 представителей промышленников и горнопромышленников и делопроизводитель, всего 29 человек. Однако, такой состав Главного присутствия, а также «удаленность места жительства большинства представителей от промышленности» «с самого начала деятельности присутствия представляло немаловажные затруднения к регулярности его заседаний».²¹² Первое заседание Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия было проведено спустя почти шесть месяцев, в течение 6 лет с 1899 по 1906 гг. состоялось только шесть сессий, общей продолжительностью 15 дней,²¹³ «перед концом 1908 г. главное присутствие даже не созывалось в течение нескольких лет».²¹⁴ «Такая редкость и кратковременность сессий не могла... не отразиться на несвоевременности рассмотрения дел, подлежащих докладу при-

²¹² Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 117.

²¹³ Там же.

²¹⁴ Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 42.

сутствия, а также на значительном накоплении дел нерассмотренных».²¹⁵

Рассматривая деятельность Главного присутствия, следует остановиться на ряде обстоятельств. Так, по мнению В.П. Литвинова-Фалинского, необходимость учреждения подобного присутствия вызывалась несовершенным порядком направления и рассмотрения жалоб на постановления губернских (областных) присутствий по фабричным делам²¹⁶ (п. 5 ст. 13 Положения о Главном по фабричным и горнозаводским делам присутствии). Действительно, большинство дел, рассмотренных главным присутствием – 363 из числа всех 508 докладов²¹⁷ – составляли дела по жалобам на местные присутствия. Причем, как справедливо отмечает А.К. Клепиков, «в этих решениях главное присутствие выступило в роли серьезного защитника интересов предпринимателей, очень часто отменяя постановления, которыми на них налагались взыскания местными присутствиями; между тем, и эти последние вряд ли могут быть заподозрены в особом пристрастии к противной стороне, то есть рабочим».²¹⁸

На взгляд же А.А. Микулина, наиболее важной стороной деятельности Главного присутствия являлось рассмотрение всех определений и обязательных постановлений местных присутствий в порядке надзора и отмена незаконных²¹⁹ (п. 4 ст. 13 Положения). Однако, эта сторона деятельности Главного присутствия была затронута лишь в незначительной мере, число отмененных вышеуказанных документов оказалась незначительным.

Что же касается важнейшего, по нашему мнению, полномочия Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия по изданию общих правил об охране жизни и здоровья рабочих, то и эта сторона области была «едва затронута», «главное присутствие рассмотрело лишь несколько частных дел».²²⁰

²¹⁵ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 117.

²¹⁶ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 297.

²¹⁷ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 117.

²¹⁸ Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 42.

²¹⁹ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 117.

²²⁰ Там же. с. 118.

А.К. Клепиков был более категоричен: «никаких общих правил о мерах охранения жизни и здоровья рабочих главное присутствие и не подумало издать».²²¹

Таким образом, мы видим, что вновь созданный в 1899 г. высший орган наблюдения (надзора) за правильным соблюдением фабрично-заводского законодательства оказался малоэффективным и не решил поставленных перед ним в Высочайше утвержденном Положении об этом органе задач.

В связи с созданием Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия были изменены нормы, регулировавшие деятельность губернских присутствий. Во-первых, их компетенция была распространена на горнозаводские предприятия, которые до этого были подчинены горному надзору. Во-вторых, их состав был дополнен окружным горным инженером и двумя членами от горнопромышленников, то есть общее количество представителей работодателей было доведено до четырех при шести членах от государственных органов (губернатор, вице-губернатор, начальник жандармского управления, прокурор окружного суда, старший фабричный инспектор и окружной горный инженер), что, несомненно, ещё более усилило влияние работодателей на постановления присутствий. Соответственно фабричные присутствия были переименованы в губернские (областные) по фабричным и горнозаводским делам. В-третьих, были существенно сужены их полномочия по изданию постановлений о мерах по охране жизни, здоровья и нравственности рабочих. Это право было передано Главному присутствию; у губернских (областных) же присутствий осталось полномочие на издание постановлений только «в развитие и применение к местным условиям или частным случаям правил, установленных Главным присутствием» (п. 10 ст. II закона от 07 июня 1899 года).

Такое сокращение полномочий было связано с тем, что, по мнению министерства финансов, «задача издания таких постановлений оказалась на практике недостаточно соображенной с силами присутствий»,²²² а также с тем, что «изданные губернскими присутствиями правила оказывались иногда мало целесо-

²²¹ Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. с. 42.

²²² Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 115.

образными, иногда слишком стеснительными и даже превосходящими полномочия присутствий».²²³ Поэтому промышленники центрального и лодзинского районов ходатайствовали об изменении закона с тем, чтобы за местными присутствиями было оставлено право издания только проектов таких обязательных постановлений, которые вводились бы в действие при утверждении их центральными государственными органами. Министерство же финансов пошло даже дальше просьб промышленников, вообще изъяв из полномочий местных присутствий подобное право.

Третья часть закона от 07 июня 1899 года касалась изменения структуры фабричной инспекции и увеличения её штата. Реорганизация фабричной инспекции состояла из нескольких элементов. 1. Была восстановлена окружная система фабричной инспекции и вновь созданы шесть фабричных округов. Соответственно вводились 6 должностей окружных фабричных инспекторов, которые состояли при департаменте торговли и мануфактур. 2. В каждой губернии, на которые распространялось действие Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, назначался старший фабричный инспектор из числа состоящих в губернии фабричных инспекторов. 3. Увеличивалось количество чинов фабричной инспекции: старших инспекторов на 35 человек, фабричных инспекторов на 45 человек. Общее увеличение штата составило 86 должностей.

Восстановление окружной системы было вызвано следующими обстоятельствами. Значительное увеличение численного состава фабричной инспекции, «размещенной по всему пространству империи» требовало внимания к такой проблеме как «установление единства в понимании и применении закона», что являлось «самым существенным и необходимым условием для правильной и закономерной деятельности инспекции».²²⁴ Старшие фабричные инспектора вполне справлялись с задачей «объединять и направлять» деятельность подведомственных им участковых фабричных инспекторов, «но такого однообразия,

²²³ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 298.

²²⁴ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 122.

однако, не могло замечаться при сравнении деятельности старших инспекторов различных губерний».²²⁵ Объединять деятельность старших фабричных инспекторов были призваны, в частности, фабричные ревизоры, однако, «этот способ объединения деятельности и надзора за действиями фабричных инспекторов на местах оказался не вполне удовлетворительным».²²⁶ Министерство финансов, готовя проект закона от 07 июня 1899 года, указывало, что «пятилетний опыт существования сначала трех, затем шести фабричных ревизоров, показал, что фабричный ревизор, производя ревизию дел одной губернии, фактически лишен возможности следить в то же время за ходом дел в другой, вследствие чего деятельность его разбивается на отдельные, по числу ревизуемых губерний промежутки времени, в течение которого внимание ревизора приурочено исключительно к данной губернии, и он никогда не может быть осведомлен о ходе дел одновременно по нескольким губерниям. Кроме того, ревизия, по существу своему, обнаруживает разные неправильности лишь после того, как они сделаны, и предупредить возможность появления таких неправильностей, путем надлежащего и своевременного разъяснения нет никакой возможности. Поэтому влияние ревизии на деятельность чинов инспекции имеет временный и даже случайный характер».²²⁷ В связи с этим четыре должности фабричных ревизоров из шести были упразднены (ст. XII закона от 07 июня 1899 года).

В обязанности окружных фабричных инспекторов входило: 1) проведение ревизий дел подведомственных чинов фабричной инспекции, 2) дача им надлежащих разъяснений и указаний и 3) «в особо уважительных и нетерпящих отлагательства случаях» делать распоряжения по предметам ведения инспекции (п. 18 ст. II закона от 07 июня 1899 года).

Такие изменения организации фабричной инспекции неизбежно повлекло за собой принятие нового Наказа чинам фабричной инспекции, который был издан Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием 09 февра-

²²⁵ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 295.

²²⁶ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 122.

²²⁷ Там же. с. 122-123.

ля 1900 года²²⁸ (далее также – Наказ 1900 г.). Изучение данного Наказа представляется наиболее целесообразным производить путем сравнения с Наказом чинам фабричной инспекции 1894 г. (далее также – Наказ 1894 г.), так как в этом случае мы сможем увидеть развитие законодательного регулирования.

Количество статей в Наказе 1900 г. по сравнению с количеством пунктов в Наказе 1894 г. уменьшилось – было 88 пунктов, стало – 85 статей. Однако, структура Наказа 1900 г. стала более сложной и разветвленной. Количество разделов в Наказе 1900 г. увеличилось с 5 до 10; раздел IX «Порядок служебных действий чинов инспекции по надзору за промышленными заведениями» состоит из десяти параграфов, что значительно больше по сравнению с тремя (а, б и в) параграфами соответствующего – третьего – раздела Наказа 1894 г. У многих статей появились более мелкие составные части – пункты. Дополнительно введены разделы V «Взаимные отношения чинов фабричной инспекции и полиции» и VI «Обязанности и права окружных фабричных инспекторов», выделены в отдельные разделы нормы, касающиеся подведомственности и подчиненности фабричной инспекции – раздел III и IV. Таким образом, несмотря на уменьшение количества основных структурных единиц – статей – количество норм и правил в Наказе чинам фабричной инспекции 1900 г. стало значительно больше.

Первое, что мы отмечаем, говоря о различиях Наказов 1900 и 1894 гг. и о развитии законодательства о фабричной инспекции, это построение главы, включающей нормы об общих обязанностях чинов фабричной инспекции. В Наказе 1900 г. обязанности по надзору за соблюдением законодательства о работе и обучении малолетних рабочих уже не стоят на первом месте и не выделяются в отдельную статью; они перечисляются наряду с другими в одной статье. Здесь же мы отмечаем, что в разделе IX, в котором подробно перечисляются действия фабричных инспекторов при осуществлении надзора, нет специального параграфа о полномочиях фабричных инспекторов, касающихся исполнения законов о работе и обучении малолетних рабочих. Отсюда мы делаем

²²⁸ Собр. узак. 22 марта 1900 года, № 23. ст. 434.

вывод о том, что надзорные функции инспекции в области заботы государства о здоровье и обучении подростков перестали являться приоритетными в её деятельности, хотя первоначально фабричная инспекция учреждалась именно для этого. И.И. Янжул в 1907 г. указывает на данные обстоятельства, говоря о том, что «стремление к упорядочению быта целого фабрично-рабочего класса устарили и заставили забыть судьбу малолетних почти совершенно, и можно сказать утвердительно, что законы о занятиях малолетних рабочих весьма плохо исполняются и ныне даже мало публике известны, а постановления об обучении их сплошь не исполняются».²²⁹

Во-вторых, добавление пятого раздела «Взаимные отношения чинов фабричной инспекции и полиции», который регламентирует порядок взаимодействия этих двух государственных органов, весьма наглядно показывает движение законодательства в сторону придания фабричным инспекторам несвойственным им полицейских функций. В Наказе 1894 г. таких положений вообще не существовало. И если ст. 16 Наказа чинам фабричной инспекции, содержащая подробные правила о порядке содействия полицией деятельности фабричных инспекторов, была действительно необходима, то ст. 17, определяющая обязанность инспекторов сообщать чинам местной полиции об обстоятельствах, «которые угрожают нарушением внешнего порядка и благоустройства», расценивается нами именно как полицейская функция. Исследователь Шелымагин И.И. даже утверждал, что «сама фабричная инспекция так усердствовала в своей полицейской деятельности, что даже министр финансов должен был сдерживать её порывы в этой области».²³⁰ Здесь же следует упомянуть и об Инструкции чинам полиции по надзору за благоустройством и порядком на фабриках и заводах, а также на частных горных заводах и промыслах, утвержденную Главным по фабричным и горнозаводским делам присутствием 14 августа 1900 года,²³¹

²²⁹ Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907. с. VII.

²³⁰ Шелымагин И.И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900 – 1917. М., 1952. с. 132.

²³¹ Собр. узак. 12 октября 1900 года, № 23. ст. 2443.

ст. II которой поручалось чинам полиции 1) принятие мер к восстановлению нарушенного порядка и благочиния в случаях буйства, насилия, противозаконных соборщ и т.п., 2) принятие мер к устранению неблагонамеренной агитации и 3) принятие мер против виновных в преступных деяниях.²³²

Третий отмечаемый нами важный момент – это включение в Наказ чинам фабричной инспекции раздела VI «Обязанности и права окружных фабричных инспекторов», что явилось следствием введения законом от 07 июня 1899 года окружной системы организации фабричного надзора и должностей окружных фабричных инспекторов. Помимо повторения предусмотренных законом от 07 июня 1899 года обязанностей таких инспекторов им было предоставлено право «созывать, в зависимости от действительной необходимости, старших и, в случаях особой надобности участковых фабричных инспекторов округа для совместного обсуждения различных вопросов, касающихся дела надзора» (п. «а» ст. 21 Наказа 1900 года). По мнению А.А. Микулина, «созыв таких съездов должен без сомнения быть признан главнейшим способом объединения и направления деятельности инспекции».²³³ Также в конце 1901 г. состоялся и единственный съезд самих окружных инспекторов, программа которого состояла из 110 вопросов, касавшихся как применения законодательства, так и Наказа чинам фабричной инспекции. По результатам работы съезда было составлено несколько общих для всех округов разъяснений фабричным инспекторам, а также возбуждены ходатайства о разрешении ряда вопросов в законодательном и инструкционном порядке.²³⁴ В связи с изложенным, мы присоединяемся к мнению А.А. Микулина о весьма большом значении введенной окружной системы, которую следовало бы развивать в дальнейшем, и не соглашаемся с высказыванием В.П. Литвинова-Фалинского, что «окружная система не оправдала возлагавшихся на нее надежд, просуществовав лишь четыре года».²³⁵

²³² Собр. узак. 12 октября 1900 года, № 23. ст. 2443.

²³³ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 126.

²³⁴ Там же. с. 130-131.

²³⁵ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 296.

И, наконец, четвертое важное обстоятельство, на котором мы заострим внимание, - это новая редакция права (и обязанности) фабричных инспекторов на составление протокола при обнаружении нарушения закона со стороны работодателя. Если п. 34 Наказа 1894 г. устанавливал императивную норму о необходимости составления протокола при выявленном нарушении закона или обязательных постановлений (хотя и с оговоркой, что необходим «злой умысел или корыстные побуждения, а равно... повторение того же нарушения»), то п. 85 Наказа 1900 г. предоставляет фабричному инспектору право выбора: либо составить протокол, либо просто зафиксировать («удостоверить») нарушение. М.Г. Лунц по данному поводу высказал следующее мнение: «кто понимает тонкости бюрократической фразеологии... не ошибется, если истолкует выбор, предоставляемый инспекции, в прямое приказание лишь удостоверить нарушение».²³⁶ Подтверждением приведенного вывода является соотношение числа выявленных фабричными инспекторами правонарушений к числу составленным протоколов: в 1900 г. выявлено 18 234 нарушения, составлено протоколов – 922, что составляет 1 протокол на 19,7 нарушений, в 1901 г. выявлено 31 438 нарушения, составлено протоколов – 1 667, 1 протокол на 18,8 нарушений, в 1902 г. выявлено 32 638 нарушения, составлено протоколов – 1 714, 1 протокол на 19 нарушений.²³⁷ «Но и составленные протоколы ещё не говорили о том, что правонарушитель-хозяин подвергался наказанию. Дел, возбужденных против нарушителей законов, было еще меньше, чем составленных протоколов».²³⁸

Ещё одним доказательством правильности вышеуказанных выводов для нас являются исследованные архивные материалы, в частности, упоминавшиеся выше путевые журналы фабричного инспектора, в которых, действительно, преобладают записи только о выявлении тех или иных нарушений. В качестве примеров укажем на следующие. Запись за № 16 от 19 мая 1901 года: «Посетил

²³⁶ Лунц М.Г. Сборник статей. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России. Москва. 1909. с. 94-95.

²³⁷ Шелымагин И.И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900 – 1917. М., 1952. с. 131.

²³⁸ Там же.

Сормово. Объявил заведующему... об отсутствии ограждений, требуемых обязательным постановлением Нижегородского Губернского по фабричным делам присутствия от 02.06.1901».²³⁹ Запись за № 41 от 08 августа 1901 года: «Посетил Сормово. Найдено, что 5 августа производились сверхурочные работы в вагонно-кузнечном цехе, ... всего работали 124 человека, все в книгу сверхурочных работ не записаны; при просмотре книги оказалось, что сверхурочные работы не записываются с 1 июля».²⁴⁰ Протоколов о вышеуказанных нарушениях составлено не было.

Дальнейшее развитие законодательства о фабричной инспекции связано с В.К. Плеве, который после вступления в 1902 году в должность министра внутренних дел возбудил вопрос о подчинении инспекции губернаторам. Это было связано с тем, что «обширное значение, которое получил фабричный труд в последнее время и важность государственных интересов, связанных с правильной постановкой вопроса фабричного надзора, вынуждают самое внимательное отношение ко всему, что так или иначе может осложнить дело этого надзора. Особенно важным представляется устранение таких недочетов в организации фабричной инспекции, которые могут затруднять для губернского начальства надлежащее направление и объединение и направление действий местных чинов надзора в целях охранения порядка и спокойствия, при этом конечно должно быть устранено все то, что колеблет в большей или меньшей степени престиж губернатора, как высшей власти».²⁴¹ Такое мнение В.К. Плеве вылилось в составление совместного министра внутренних дел и финансов доклада «О порядке и пределах подчинения чинов фабричной инспекции Начальникам губерний и о некоторых изменениях во внутренней организации ея», который был Высочайше утвержден 30 мая 1903 года.²⁴²

С данного закона начинается V, заключительный, этап истории развития фабричной инспекции в Российской империи, в рамках которого происходит,

²³⁹ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 4. л. 12.

²⁴⁰ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 4. л. 38.

²⁴¹ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 158.

²⁴² ПСЗ. Собрание третье. Том XXIII. 1903. Санкт-Петербург. 1904. ст. 23041.

на наш взгляд, утрата самостоятельности и независимости в действиях фабричных инспекторов, что связано с подчинением их губернаторам, неизбежно повлекшее за собой сведение практически на нет эффективности осуществления надзора и контроля за соблюдением фабрично-заводского законодательства.

Согласно указанному закону, фабричная инспекция была оставлена в ведении министерства финансов по отделу промышленности, однако, местные чины фабричной инспекции (то есть фабричные инспектора) должны были действовать под руководством губернатора (в соответствующих случаях Градоначальника или Обер-полицмейстера) (п. 1 ст. I закона). Губернаторам было предоставлено право требовать докладов, а также в «нетерпящих отлагательства случаях отменять противоречащие закону и интересам общественного порядка» распоряжения фабричных инспекторов с доведением об этом до сведения министерства финансов (подп. «б» и «в» п. 5 ст. I закона соответственно).

Данное изменение подчиненности фабричной инспекции рассматривается как «в корне изменяющее условия деятельности инспекции»,²⁴³ и «несмотря на то, что издание закона 30 мая 1903 года вызывалось лишь соображениями о необходимости более наглядного выражения в законе внешних признаков подчинения фабричных инспекторов губернаторам, содержание закона оказалось гораздо шире и существенно изменило организацию инспекции».²⁴⁴ М.Г. Лунц солидарен с этими авторами, указывая, что «формально инспекция состоит в ведении министерства финансов»;²⁴⁵ однако, по его мнению, речь идет о фактической «прямой зависимости» фабричной инспекции «от министерства внутренних дел».²⁴⁶ И.И. Шелымагин был ещё более резок в оценке рассматриваемого закона, указывая, что «нельзя сомневаться в том, что этот утвержденный доклад, получивший временно силу закона, поставивший фабричных инспекторов во всей их деятельности в прямую служебную зависимость от губернато-

²⁴³ Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. с. 314.

²⁴⁴ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 160.

²⁴⁵ Лунц М.Г. Сборник статей. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России. Москва. 1909. с. 90.

²⁴⁶ Там же.

ров, градоначальников и обер-полицмейстеров, преследовал исключительно политические цели ослабления рабочего движения и мобилизации правительственных сил за счет превращения фабричных инспекторов в полицейских».²⁴⁷ Л. Троцкий – будущий выдающийся деятель советского государства – также высказался по поводу данного «полузаконодательного акта»; для него было «ясно, что при таких условиях фабричный инспектор превращается, в сущности, в чиновника особых («фабрично-заводских») поручений при особе губернатора».²⁴⁸

Кроме того, было установлено (п. 4 ст. I закона), что назначение фабричных инспекторов на должность и распределение их по участкам осуществляется «по предварительному сношению» (то есть по согласованию) с губернаторами. Таким образом, «инспектора оказались принужденными исполнять требования губернаторов, рискуя в случае неповиновения быть в лучшем случае переведенными в другую губернию. Несколько примеров таких перемещений, инициатива которых исходила не от министерства финансов, а от местных губернаторов, можно было бы привести уже за первые истекшие два года применения временных правил 30 мая».²⁴⁹

Для более точной оценки рассматриваемого закона необходимо обратиться к материалам Центрального архива Нижегородской области, в которых сохранилось, в частности, следующее, относящиеся к данному вопросу, дело под заголовком «Листовки Нижегородского комитета РСДРП к сормовским рабочим и переписка с губернатором и полицией о проверке фактов, упоминаемым в листовках».²⁵⁰ В данном деле содержатся, в частности:

1) донесения Начальника Нижегородского Розыскного Отделения от 19.01.1903²⁵¹ и от 28.01.1903,²⁵² в которых он сообщает начальнику Нижегород-

²⁴⁷ Шелымагин И.И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900 – 1917. М., 1952. с. 134.

²⁴⁸ Троцкий Л. Фабричная инспекция и децентрализованная помпадурия // Искра, № 43, 01 июля 1903 г.

²⁴⁹ Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882 -1906. Киев, 1906. с. 161.

²⁵⁰ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 76.

²⁵¹ Там же. л. 9, 10.

²⁵² Там же. л. 12.

ского губернского жандармского управления о найденных листовках в количестве 7 штук и их содержании;

2) секретное отношение начальника Нижегородского губернского жандармского управления Нижегородскому Губернатору.²⁵³ Этим отношением он направляет указанные листовки и просит разобраться в этом деле;

3) секретное отношение от 29.01.1903 № 254 Нижегородского Губернатора старшему фабричному инспектору Нижегородской губернии.²⁵⁴ В нём он «сообщая об изложенном [в тексте отношения перечислены претензии рабочих] с препровождением 7 воззваний, покорнейше просит о последующем уведомить его с возвращением приложений»;

4) ответ²⁵⁵ фабричного инспектора 2-го участка Нижегородской губернии (именно на этом участке располагался Сормовский завод) старшему фабричному инспектору о ситуации на заводе, в том числе по тем конкретным претензиям, которые были изложены в листовках;

5) ответ от 26.03.1903 № 20²⁵⁶ старшего фабричного инспектора Нижегородской губернии Селивановского Нижегородскому Губернатору. В ответе он очень подробно, по пунктам отвечает на все вопросы, поставленные губернатором, приводя необходимые расчеты (например, как и в зависимости от чего исчисляется заработная плата), примеры и т.п.;

6) ответ от 28.04.1903 № 1244²⁵⁷ Нижегородского Губернатора начальнику Нижегородского губернского жандармского управления, в котором первый на основе сообщения старшего фабричного инспектора информирует второго о ситуации.

Таким образом, мы видим, что и до издания закона 30 мая 1903 года губернаторы давали поручения фабричным инспекторам о выполнении той или иной работы. Однако, права отменять распоряжения фабричных инспекторов

²⁵³ ЦАНО. Фонд № 457. Опись № 324а. Ед. хр. № 76. л. 11.

²⁵⁴ Там же. л. 13-14.

²⁵⁵ Там же. л. 15.

²⁵⁶ Там же. л. 16 – 26.

²⁵⁷ Там же. л. 27 – 38.

им предоставлено не было. Отсюда мы делаем о фиктивности нахождения фабричной инспекции в ведомстве министерства финансов и изменении с 1903 года фабричная инспекция своего подчинения: из федерального – министерству финансов в губернское – непосредственно губернатору.

Также изменения коснулись и деятельности окружных инспекторов, крайне ограничив её и предрешив полное упразднение окружной системы. В их ведении осталось только 1) производство ревизий дел чинов фабричной инспекции и 2) предварительная разработка сведений по промышленной статистике (ст. II закона от 30 мая 1903 года).

Вскоре, 10 июня 1903 года было Высочайше утверждено мнение Государственного Совета «Об учреждении старост в промышленных предприятиях»,²⁵⁸ в котором было предусмотрено утверждение старост в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, подведомственных Губернским (Областным) Присутствиям по фабричным и горнозаводским делам. Интересно отметить, что отправной точкой для разработки и принятия данного узаконения послужило совещание старших фабричных инспекторов, состоявшееся «в самом начале девятисотых годов в Министерстве финансов, на котором была высказана мысль о необходимости признания каких-либо легальных видов общения, которые давали бы рабочим в спокойной форме высказывать свои коллективные пожелания и хозяевам, и фабричной инспекции».²⁵⁹ Однако, институт промышленных старост как посредников между рабочими с одной стороны и работодателями и органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде с другой стороны, как представителей работником предприятия по вопросам исполнения условий найма и быта, учрежденный этим законом, оказался нежизнеспособным и не получил практически никакого распространения. Это было вызвано рядом причин. Во-первых, порядок избрания старост был сложным, длительным и направлен на недопущение в старосты рабочих, неугодных работодателю и властям. Порядок вклю-

²⁵⁸ ПСЗ. Собрание третье. Т. XXIII. ст. 23122.

²⁵⁹ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 53.

чал в себя: разрешение Губернского (Областного) Присутствия по фабричным и горнозаводским делам на избрание старосты, разделение рабочих на разряды, от которых избираются кандидаты в старосты, утверждение из кандидатов работодателем одного старосты от разряда. Во-вторых, староста был уполномоченным не от всех работников, а только от избравшего его разряда. В-третьих, староста был полностью зависим от работодателя и губернского начальства в связи с тем, что работодатель составлял правила о старостах, утверждавшиеся Губернатором по докладу Старшего фабричного инспектор; Губернатор мог отстранить старосту от должности и до истечения срока его полномочий.

В связи с изложенным мы присоединяемся к мнению И.Ю. Ташбековой, что «данный акт не принес каких-либо изменений ни в положение фабричной инспекции, ни в положение рабочих»,²⁶⁰ дополнив его только суждением о запоздалости принятия данного закона, который оказался бы полезным, будь он издан раньше, например, одновременно с учреждением фабричной инспекции в 1886 г.

В рамках рассматриваемого нами пятого, который стал заключительным, этапа исторического развития фабричной инспекции в Российской империи находится составление в 1913 г. Устава о промышленном труде,²⁶¹ который представляет собой «специализированный инкорпорационный акт, в котором составляющие его законы подверглись определенной, самой минимальной обработке и редактированию».²⁶² Инкорпорации (объединению) подверглись нормы из различных уставов, отдельных узаконений (в том числе и изученных нами в данной главе), которыми осуществлялось правовое регулирование трудовых отношений между работодателями и работниками – «положения, определяющие условия найма и порядок обеспечения рабочих только в предприятиях

²⁶⁰ Ташбекова И.Ю. Правовое регулирование деятельности фабричной инспекции в России в конце XIX – начале XX вв. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2006. с. 23.

²⁶¹ Свод законов Российской Империи. Том XI. СПб., 1914.

²⁶² Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. – М., 2001. с. 10.

фабрично-заводских и горных».²⁶³ Не были включены в данный Устав положения, регулирующие труд рабочих и служащих железнодорожного транспорта (остались включены в Устав путей сообщения) и сельских рабочих (по-прежнему содержались в Положении о найме на сельские работы). Начальник отделения промышленного труда Министерства торговли и промышленности В.В. Громан объясняет это тем, что «с одной стороны, общие положения, касающиеся рабочих и служащих в фабричнозаводских и горных предприятиях, не касаются рабочих в прочих предприятиях, а, с другой стороны, принято во внимание, что многие правила, касающиеся рабочих в последних предприятиях, издаются в порядке инструкционном».²⁶⁴

Устав о промышленном труде после его принятия становится главным источником фабрично-заводского законодательства в период 1913 – 1917 гг., современник Устава поясняет, что он был принят «к пользованию судебными и административными установлениями» вместо прежних узаконений. Все это позволяет исследователям оценивать Устав о промышленном труде как «выдающееся явление в развитии правового регулирования труда не только в России, - такого свода действующего трудового законодательства в то время не было ни в одной другой стране».²⁶⁵ Д.А. Васильев указывает, что «издание «Устава о промышленном труде» подытожило развитие отечественного дореволюционного фабричного законодательства».²⁶⁶ Мы присоединяемся к такой высокой оценке Устава о промышленном труде, отмечая, однако, имевшиеся недостатки в правовом регулировании трудовых отношений и существование в рассматриваемый период предпосылок, а равно и необходимости, создания законодательства, в большей степени отвечающее интересам работников.

²⁶³ Устав о промышленном труде (Св. Зак. т. XI ч. 2, изд. 1913 г., статьи 1 – 228 и 541 – 597) с правилами и распоряжениями, изданными на основании этих статей, с разъяснениями к ним Правительствующего Сената и административными установлениями, приложениями и указателями. Составил В.В. Громан. Петроград, 1915. с. I.

²⁶⁴ Там же.

²⁶⁵ Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. – М., 2001. с. 12.

²⁶⁶ Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. с. 60.

Устав о промышленном труде 1913 г. состоял из четырех разделов, подразделенных на главы, некоторые из которых, в свою очередь, также имели более мелкие подразделения – отделения. Раздел первый «О надзоре за промышленными заведениями» содержал три главы: первая – «Положения общие», вторая – «О губернских и Областных по фабричным и горнозаводским делам Присутствиях» и третья – «О фабричной инспекции». Анализируя статьи Устава о фабричной инспекции, укажем лишь на следующие наиболее принципиальные моменты.

Во-первых, в Уставе о промышленном труде была четко закреплена подведомственность и подчиненность фабричных инспекторов, определенная в законе от 30 мая 1903 года: с одной стороны, «фабричная инспекция состоит в ведении Министерства торговли и промышленности и подчиняется непосредственно отделу промышленности» (абзац первый ст. 30 Устава), с другой – «местные чины фабричной инспекции действуют под руководством Губернатора (Градоначальника, Обер-Полицмейстера)» (п. 1 ст. 30 Устава).²⁶⁷ Таким образом, мы видим, что правила, установленные Высочайше утвержденным 30 мая 1903 года докладом министров внутренних дел и финансов, просуществовав десять лет в качестве временных, приобрели постоянный характер.

Во-вторых, в ст. 32 рассматриваемого Устава перечень чинов фабричной инспекции уже не содержит должности окружного фабричного инспектора; указаны только старшие фабричные инспектора, фабричные инспектора и кандидаты на должность фабричного инспектора.

Таким образом, в результате проведенного исследования и анализа правового регулирования деятельности органов надзора и контроля за соблюдением фабрично-заводского законодательства в Российской империи во второй половине XIX – начале XX вв. мы можем выявить следующие особенности:

1. Этот сложный, многоплановый процесс осуществлялся громоздкой, иерархически выстроенной структурой, функционирование которой не позволяло эффективно осуществлять механизм правового регулирования.

²⁶⁷ Свод законов Российской Империи. Том XI. СПб., 1914.

2. Наряду с этим, необходимо отметить и тот негативный факт, что законодательство о фабричной инспекции установило для фабричных инспекторов гигантский объем обязанностей и ничтожное количество прав, что делало их правовой статус не сбалансированным, диспропорциональным. Одновременно с этим, констатируем и совершенно недостаточную численность фабричных инспекторов, и слабую материально-техническую обеспеченность.

3. Все это привело к невозможности выполнять основную задачу данного органа – осуществлять надзор за соблюдением фабрично-заводского законодательства, а, следовательно, к фиктивности его деятельности, особенно с точки зрения рабочих и широкой прогрессивной общественности.

ГЛАВА III.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД (октябрь 1917 г. – 1989 г.)

§ 1. Правовой статус органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде с октября 1917 г. до конца 1920-х гг.

Политика военного коммунизма стала реализовываться не сразу после победы Октябрьской революции 1917 г., а годом позднее. После 7 ноября 1917 г. начался период образования (становления) Советского строя и Советского государства. В сфере трудового законодательства указанный исторический отрезок времени принято именовать «периодом декларативного законодательства». Его началом можно считать издание 29.10.1917 Советом народных комиссаров (далее также СНК) декрета «О восьмичасовом рабочем дне»,²⁶⁸ а окончанием – введение в действие 10.12.1918 Кодекса законов о труде.²⁶⁹

В сфере законодательства о труде, издаваемого в рассматриваемый период, характерно издание отдельных узаконений, которые провозглашали те или иные права рабочего класса, однако на практике не исполнялись. Среди них следует назвать декрет «О восьмичасовом рабочем дне», который, кроме введения 8-часового рабочего дня, запрещал применение в ночное время труда женщин и подростков до 16 лет, ограничивал привлечение к сверхурочной работе и др.; положение от 11.12.1917 о страховании на случай безработицы;²⁷⁰ декрет от 22.12.1917 о страховании на случай болезни.²⁷¹ Именно такие требования рабо-

²⁶⁸ Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (далее – СУ). № 1. Ст. 10.

²⁶⁹ СУ. 10 декабря 1918 г. № 87-88. Ст. 905.

²⁷⁰ СУ. № 8. Ст. 111.

²⁷¹ СУ. № 13. Ст. 188.

чего класса являлись основными в то время. Практически все эти законодательные акты реального воплощения в этот период не получили. Этот момент отмечают также и авторы того времени. Например, В.В. Шмидт (в 1918 году секретарь Всесоюзного Центрального Совета Профессиональных Союзов, а с 1918 по 1928 гг. – Народный комиссар труда) указывал, что «все эти законы [издававшиеся в 1917 – 1918 гг.] на первых порах носили декларативный характер и на практике долгое время не могли быть применяемы. К тому же и обстановка быстро менялась».²⁷² Также В.В. Шмидт приводит причины принятия этих декретов: «... Советская власть в первые же дни своего существования, для того, чтобы создать уверенность у широких масс рабочих, что его основные требования в области регулирования условий труда будут удовлетворены, должна была издать ряд законов, которые, хотя и декларативно, но все же устанавливали, как исходный момент дальнейшего законодательства о труде, основные требования рабочего класса...».²⁷³

Другие исследователи так же задавались этим вопросом. Так, в СМИ можно проследить предлагаемые авторами публикуемых статей варианты решения поставленной нами проблемы. Среди них можно выделить работу А. Ляха, который, говоря о трудовом законодательстве после Октябрьской революции, указал, что «пролетариат должен был решать вопрос о хозяйственном строительстве в условиях ожесточенной политической борьбы сначала за овладение властью, а затем за закрепление ее в руках рабочего класса».²⁷⁴ Таким образом, мы делаем вывод, что основным мотивом принятия всех вышеуказанных декретов являлась необходимость удержать в своих руках захваченную политическую власть в стране, а вовсе не забота о рабочем классе, то есть вышеприведенное рабочее законодательство носило пропагандистский характер. Впрочем, в тот период обозначенная цель и не скрывалась руководителями совет-

²⁷² Шмидт В. Советское трудовое законодательство и очередные задачи нашей трудовой политики // Вопросы труда, 1925, № 7-8. с. 21.

²⁷³ Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. Издательство ВЦСПС. Москва. 1927. с. 9.

²⁷⁴ Лях А. Развитие трудового законодательства о труде за десять лет // Вопросы труда, 1927, № 10. с. 117.

ского государства; на этот факт точно указывает диктаторский характер власти большевиков, установившийся с октября 1917 г.

Таким образом, мы видим, что решение рабочего вопроса находилось в рассматриваемый период в общем контексте политики большевиков, для наиболее полного изучения которого, мы обращаем внимание на его важный элемент – инспекцию труда. Однако, перед тем, как дать определение, выявить принципы деятельности и признаки инспекции труда, укажем на отличия принципов и признаков организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в советский период по сравнению с дореволюционным периодом.

В Советской России признак иерархичности приобрел несколько иное значение. Если на дореволюционном этапе система соподчинения была создана внутри самой совокупности этих органов, то на советском – подчиненность существует уже общегосударственным органам, а внутренняя иерархия распространялась только на некоторые формы.

Рассматривая принципы деятельности органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, мы отмечаем, что они изменились в связи с трансформацией самой системы. В Советский период к ним относятся:

1. классовый (пролетарский) интернационализм и демократический централизм;
2. сочетание выборности и назначаемости;
3. партийности;
4. сочетание коллегиальности и единоначалия в структуре и деятельности этих органов;
5. революционной законности.

Инспекция труда – это государственный (до 1933 года) орган надзора за выполнением всеми предприятиями, учреждениями, организациями законодательства о труде. Таким образом, определение инспекции труда и фабричной инспекции в целом совпадают.

Признаки:

1. до 1933 года государственный, а в дальнейшем – профсоюзный орган;
2. небюрократическая инстанция, основанная на принципе выборности;
3. по составу – кадровый пролетариат;
4. носила всеобщий характер, распространяла свое действие на всей территории Советской России и на все предприятия независимо от форм собственности.

Принципы:

1. классовый (пролетарский) интернационализм и демократический централизм;
2. выборности из трудящихся;
3. партийности (подавляющее большинство большевиков);
4. публичности (гласности);
5. революционной законности (революционное правосознание).

Функции инспекции труда:

1. надзор (проведение проверок) за соблюдением трудового законодательства, декретов, инструкций, распоряжений и коллективных договоров;
2. рассмотрение жалоб рабочих на нарушениях их трудовых прав со стороны администрации – административная инстанция;
3. дача разрешений на производство сверхурочных работ;
4. пропаганда (разъяснение) политики Советского государства в рабочей среде – идеологическая функция.

Периодизация истории развития инспекции труда в советской России предлагалась, в частности, исследователями советского периода. Так, Я.Л. Киселев предложил использовать в качестве основания выделения периодов этапы исторического развития государства, причем количество этапов достаточно большое, во всяком случае, больше, чем принято в современной науке. По Я.Л. Киселеву инспекция труда в своем развитии прошла следующие этапы: 1) инспекция труда в период проведения Великой Октябрьской социалистической революции (1917 – 1918 гг.); 2) инспекция труда в период иностранной интервенции и гражданской войны (1918 – 1920 гг.); 3) инспекция труда в период пе-

перехода на мирную работу по восстановлению народного хозяйства (1922 – 1925 гг.); 4) инспекция труда в период борьбы за социалистическую индустриализацию страны (1926 – 1929 гг.); 5) инспекция труда в период борьбы за коллективизацию сельского хозяйства (1930 – 1934 гг.); 6) инспекция труда в период борьбы за завершение строительства социалистического общества и проведение Сталинской конституции (1935 – 1941 гг.) и 7) инспекция труда в период Великой Отечественной войны (1941 – 1945 гг.).²⁷⁵

Предлагаемая периодизация имеет, по нашему мнению, как свои достоинства, так и недостатки. Автор в целом правильно применяет основание периодизации – исторические отрезки, которые прошли в развитии самого государства, его политика; а инспекция труда как государственный орган, естественно, следовала и, соответственно, видоизменялась под предъявляемые требования. В то же время, исключительной жесткой зависимости, во всяком случае, во временных рамках, между указанными институтами все-таки нет. Кроме того, Я.Л. Киселев выделяет слишком короткие исторические отрезки, которые, на наш взгляд, не позволяют отразить действительные положения дел и изменения в политике и экономике страны.

В.С. Гудков, в свою очередь, пришел к выводу, что инспекция труда развивалась следующими стадиями: 1) борьба РСДРП(б) за выборную инспекцию труда и ее создание после победы социалистической революции (1917 – 1918 гг.); 2) правовая инспекция труда в системе Народного комиссариата труда (1918 – 1933 гг.) и 3) правовая инспекция труда в системе профсоюзов (1933 – 1940 гг.).

Как видно из формулировок отдельных этапов, В.С. Гудков в основу своей классификации положил такой признак как ведомственная принадлежность инспекции труда. Между тем, как будет показано ниже, сам по себе переход данного органа из Народного комиссариата труда в ВЦСПС не оказал какого-либо заметного влияния на его работу (пожалуй, единственное – переход от территориального к отраслевому принципу построения); у инспекции труда да-

²⁷⁵ Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... к.ю.н., М., 1951. с. 2.

же сохранились все государственные полномочия (предъявлять обязательные для исполнения предписания, налагать штрафы и др.). Кроме того, такое изменение статуса инспекции труда – превращение из государственной структуры в общественную – было формальным, так как профсоюзы в то время не были в полной мере общественными организациями (об этом см. ниже).

По нашему мнению, в качестве основания периодизации следует взять такой критерий как содержание и основное направление деятельности инспекции труда в то или иное время. Применяв указанный принцип, мы получаем семь основных этапов развития инспекции труда в советский период:

I этап. С 07 ноября 1917 года (Октябрьская революция) до 18 мая 1918 года (принятие декрета «Об Инспекции Труда»²⁷⁶) – дискуссионное обсуждение по вопросу создания инспекции труда.

II этап. С 18 мая 1918 года до 10 декабря 1918 года (введение в действие Кодекса законов о труде 1918 года²⁷⁷) – организационно-правовое становление инспекции труда в советском варианте как государственного органа.

III этап. С 10 декабря 1918 года до 15 ноября 1922 года (введение в действие «Кодекса законов о труде Р.С.Ф.С.Р., изд. 1922 года»²⁷⁸) – инспекция труда в период военного коммунизма: деятельность по обеспечению мобилизационного характера трудовой деятельности, структурирование инспекции труда – образование технической и санитарной инспекций труда.

IV этап. С 15 ноября 1922 года до 15 декабря 1930 года (издание постановления ЦК ВКП(б) от 20.10.1930 «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью»²⁷⁹) – инспекция труда в период осуществления новой экономической политики: деятельность по проведению политики советского государства в борьбе с частным предпринимательством с целью недопущения снижения минимального уровня прав и гарантий работникам, установленного трудовым законодательством.

²⁷⁶ СУ. 23 (10) мая 1918 г. № 36. Ст. 474.

²⁷⁷ СУ. 10 декабря 1918 г. № 87-88. Ст. 905

²⁷⁸ СУ. 1922. № 70. Ст. 903.

²⁷⁹ Правда, 22.12.1930, № 292 (4737).

V этап. С 15 декабря 1930 года до 26 июня 1940 года (издание Указа Президиума ВС СССР от 26.06.1940 «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений»²⁸⁰) – инспекция труда в период командно-административной системы управления, для которого характерно постепенное уменьшение полномочий инспекции в области надзора соблюдением трудового законодательства, переориентация на надзор за соблюдением технических условий труда работников, завершившаяся сокращением должностей правовых инспекторов труда в 1940 г.

VI этап. С 1940 г. до 1977 г. (утверждение постановлением Президиума ВЦСПС от 22.11.1976 Положения о правовой инспекции труда²⁸¹) – деятельность инспекции труда по надзору за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности.

VII этап. С 1977 г. до 1989 г. (окончание советского периода истории развития Российского государства) – воссоздание специального органа надзора за соблюдением законодательства о труде – правовой инспекции труда, находящейся в системе профсоюзов, но выполняющей государственные функции, носящие административно-властный характер.

Образование инспекции труда в советском варианте началось после Октябрьской революции; о ней упоминается уже в декрете о восьмичасовом рабочем дне, самом первом советском декрете о труде; согласно п. 19 декрета инспекция труда давала разрешение на производство сверхурочной работы.

Вопрос о деятельности инспекции труда в советский период оказался весьма спорным и вызвал дискуссию в СМИ и среди руководства советского государства. Как отмечает В.С. Гудков, «вопрос об учреждении выборной инспекции труда неоднократно поднимался уже в конце 1917 года на совещаниях работников местных комиссариатов труда и профсоюзов».²⁸²

²⁸⁰ Ведомости Верховного Совета СССР, 1940, № 20.

²⁸¹ Сборник постановлений ВЦСПС. Октябрь – декабрь 1976 года. М., 1977. с. 14 – 16.

²⁸² Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ...к.ю.н., М., 1974. с. 51.

Следует отметить, что при создании советского варианта инспекции труда единство в вопросе о том, в какой форме она будет существовать, не было. Так, 06 декабря 1917 г. в отделе Охраны Труда, заведующим которого был С.И. Вегер, состоялось организационное собрание представителей рабочих организаций по вопросу о создании союзов охраны труда. Это собрание, считая себя организационно-автономным Временным Исполнительным Бюро, признало необходимым создать центральный орган, которым должно было явиться собрание союзов охраны труда.²⁸³ Союз охраны труда, по мысли членов указанного Бюро, являлся бы совершенно автономной организацией, не входящей в структуру ни профсоюзов, ни Наркомтруда, имеющей самостоятельные «ячейки» на предприятиях, свои местные и всероссийские органы, избираемые на специальных конференциях рабочих.²⁸⁴ Споры по поводу организации инспекции труда были продолжены на первом Съезде Отделов Труда. На заседании 17.01.1917 с докладом об инспекции труда выступил А.Н. Винокуров (в 1918 – 1921 гг. являлся народным комиссаром социального обеспечения), который, как основную мысль, высказал идею о выборности инспекции труда. «В прениях [по данному докладу] выяснилось полнейшее разногласие по вопросам об организации института инспекции. Так, например, такие авторитетные товарищи, как тов. Ногин [в 1918 – 1921 гг. являлся заместителем народного комиссара труда], полагали, что только инспекция труда должна быть частью Комиссариата труда, техническая же часть надзора не может быть поручена Комиссариату труда, а должна быть возложена на авторитетных инспекторов, избираемых из рабочих на особом съезде».²⁸⁵

В итоге, в жизнь была воплощена идея, согласно которой инспекция труда должна находиться в системе (в ведении) Народного комиссариата труда. Сообразно с указанной концепцией Декретом Совета Народных Комиссаров от

²⁸³ Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда, 1927, № 10. с. 72.

²⁸⁴ Вестник труда, 1918, № 2-3. с. 50, 52.

²⁸⁵ Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда, 1927, № 10. с. 73.

18/5 мая 1918 года «Об Инспекции Труда» была создана инспекция труда.

Принятие данного декрета знаменует начало II, согласно нашей периодизации, этапа развития этого органа. Декрет «Об Инспекции Труда» содержал только самые общие нормы, касающиеся вопросов организации деятельности инспекции труда, причем сформулированные таким образом, чтобы отличия инспекции труда от фабричной инспекции сразу же были видны (что называется, «бросались в глаза»).

В п. 1 декрета определялась цель деятельности инспекции труда – «охрана жизни, здоровья и труда всех лиц, занятых какою бы то ни было хозяйственной деятельностью, и распространяется на всю совокупность условий жизни трудящихся, как на местах их работы, так и вне этих мест». Таким образом, советское государство сразу провозгласило максимально широкую сферу деятельности инспекции труда, распространив её надзор на лиц, занятых любой хозяйственной деятельностью. А в п. 5 рассматриваемого декрета содержалось поручение Народному комиссару труда и областным Комиссарам труда вовлекать, по мере возможности, в сферу надзора инспекции также лиц, занятых хозяйственной деятельностью не только по найму. Такой охват лиц, подлежащих надзору данного органа, существенно отличался от правил, действовавших в царской России. Надзору фабричной инспекции подлежали только ряд фабрик и заводов, их деятельность протекала не во всех областях России, существовали и иные ограничения. Также обращает на себя внимание то, что надзору подлежали не только сама по себе трудовая деятельность на территории предприятия, но и условия жизни работников вообще.

И если распространение надзора инспекции труда за условиями жизни трудящихся за пределами их рабочих мест было, на наш взгляд, неоправданным, так как это противоречит сути надзора за соблюдением трудового законодательства, то вовлечение в сферу компетенции данного органа всех лиц, занимающихся хозяйственной деятельностью, являлось, по нашему мнению, шагом вперед. Более того, такое правило намного опередило своё время, так как только сейчас в мире появилось отчетливое осознание необходимости распростра-

нить трудовое законодательство не только на лиц, работающих по трудовому договору, но и на иные категории работников, которые хотя и не заключили трудового договора с работодателем, но основной свой доход получают от работы на него. Что касается российского трудового законодательства, то Федеральным законом от 30.06.2006 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ...», введенным в действие 06.10.2006, ст. 11 Трудового кодекса РФ дополнена частью второй, в которой определяется, что трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, также применяются к другим отношениям, связанным с использованием личного труда, если это предусмотрено ТК РФ или иным федеральным законом. Таким образом, эта норма, возможно, является началом движения трудового законодательства РФ к расширению сферы своего действия, а, соответственно, и к расширению области надзора и контроля инспекции труда.

После издания декрета «Об инспекции труда» советская власть достаточно активно стала проводить работу по её созданию. Так, в Нижегородской губернии первый съезд инспекторов труда был проведен уже 21.07.1919,²⁸⁶ на котором был рассмотрен достаточно широкий круг вопросов; интересно отметить, что первыми из них значились «Общий обзор законодательства по охране труда до революции и в настоящее время» и «Фабричная инспекция и инспекция труда».²⁸⁷ То есть мы видим, что начало работы инспекции труда вполне соответствует принципам работы советской власти – вначале начинается пропаганда, агитация, и только потом – переход к рассмотрению конкретных рабочих вопросов. Второй съезд инспекторов труда Нижегородской губернии проводился 20.10.1919²⁸⁸ (то есть через три месяца). Из протокола съезда мы отмечаем его резолюцию, в которой констатируется, что «администрация предприятий к рабочим относится плохо, заставляет работать по 10, 12 часов в день, эксплуатирует их, тормозит проведение в жизнь новых ставок. Всюду приходится стал-

²⁸⁶ ЦАНО. Фонд № 160. Опись № 3. Ед. хр. № 19.

²⁸⁷ Там же. л. 15.

²⁸⁸ Там же. л. 2 – 5.

киваться с нарушениями декретов и обязательных постановлений».²⁸⁹ Таким образом, мы делаем вывод, что сама по себе революция (пролетарская) и принятие новой властью новых законов о труде ещё не гарантирует рабочим улучшения их положения. В Советском государстве с диктатурой пролетариата точно так же как и в самодержавной Российской империи необходимо не просто принимать законы, направленные на защиту прав и интересов работников, но и создавать органы надзора за их соблюдением и исполнением. Более того, эта деятельность отнюдь не становится легче и проще, точно так же инспекции труда (как и фабричной инспекции) приходится сталкиваться с многочисленными нарушениями со стороны работодателей, выявлять и устранять их.

Декретом «Об Инспекции Труда» (п. 12) были упразднены Фабричная Инспекция и Горная Инспекция, осуществлявшие надзор за соблюдением фабрично-заводского законодательства в Российской империи, а также Главное, губернские и областные по фабричным и горнозаводским делам присутствия. Комиссарам труда было поручено в месячный срок принять от фабричных инспекторов дела, документы, архивы, государственное имущество. Пункт 17 декрета предусматривал возможность лишения фабричных инспекторов и горных инженеров полагающегося им вознаграждения и привлечение их к ответственности в случае противодействия или уклонения от своевременной сдачи дел.

Более подробно права и обязанности Инспекции Труда, Инспекторов и Инспектрисс Труда определялись в Наказе Инспекции Труда, утвержденном постановлением Народного Комиссариата Труда (далее – НКТ) от 31 июля 1918 года²⁹⁰ (далее – Наказ инспекции труда 1918 г.).

Структурно Наказ инспекции труда 1918 г. состоит из XIV разделов, 26 параграфов, VII раздел состоит из двух частей (А. и Б.), часть Б – из 6 пунктов.

Наказ инспекции труда 1918 г. содержал основные обязанности инспекторов труда и их права при осуществлении надзора за применением и исполнением законодательства о труде. В Наказе были названы четыре основные обя-

²⁸⁹ ЦАНО. Фонд № 160. Опись № 3. Ед. хр. № 19. л. 5.

²⁹⁰ СУ. 2 августа 1918 г. № 56. Ст. 620.

занности (§ 2) (причем две из обязанностей – вторая и четвертая – сформулированы, по моему мнению, как право, а не как обязанность, инспектора труда): 1) принимать деятельное участие в работе профессиональных союзов, больничных касс и фабрично-заводских комитетов в целях выяснения условий труда на отдельных предприятиях и отраслях промышленности; 2) требовать от «заведывающих» предприятиями представления объяснений и всех необходимых документов, имеющих отношение к целям надзора; 3) посещать возможно чаще предприятия своего района и 4) привлекать к своей работе представителей фабрично-заводских комитетов.

Также обязанностью инспектора труда являлось: требовать от «заведывающего промышленным заведением» предоставления в установленный срок некоторых сведений, заверенных фабрично-заводскими комитетами; наблюдать за правильной регистрацией несчастных случаев (§ 15 Наказа), выяснять обстоятельства несчастного случая и его причины; составлять протоколы, привлекать «заведывающего промышленным заведением» к «законной ответственности перед судом» и «исполнять обязанности обвинителя на суде».

Среди прав инспекторов труда, которые называет Наказ инспекции труда 1918 г., следует выделить следующие: 1) беспрепятственно, по предъявлении своих полномочий, «входить во всякое время дня и ночи во все отделения промышленного заведения, во все места, где происходит работа, и во все существующие при заведении учреждения для рабочих»; 2) требовать предоставления в свое распоряжение должностных лиц администрации для содействия при выполнении ими своих трудовых обязанностей; 3) «требовать отвода соответствующего помещения при заведении для отдыха, ночлега и служебных занятий»; 4) при несчастном случае инспектор труда вправе совместно с заводским комитетом принять неотложные меры для устранения причин несчастного случая вплоть до остановки машины, двигателя, временного закрытия промышленного заведения, если непринятие таких мер может повлечь повторение несчастных случаев и 5) инспектор труда совместно с фабрично-заводским комитетом вправе принять экстренные меры, вплоть до временного закрытия завода, мас-

терской, остановки машины, двигателя, станка и т.п., при обнаружении условий, угрожающих здоровью и жизни рабочих в случаях, не терпящих отлагательства (§ 23 Наказа).

Изучение архивных материалов Центрального архива Нижегородской области показывает, что инспектора труда действительно применяли в своей работе такие меры, причем, осуществляли это вполне осознанное и взвешенно. В фондах Нижегородского губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов,²⁹¹ Комиссариата труда при Сормовском бюро Совета рабочих депутатов²⁹² и Богородской районной камеры инспекции труда²⁹³ содержатся ряд постановлений инспекторов труда, которыми были закрыты для производства работ и опечатаны помещения предприятий; однако перед применением данной меры инспектора труда предупреждали о необходимости устранить нарушения.

В основной части Наказа инспекции труда перечисляются правил и норм, которые должны соблюдаться и исполняться нанимателем, причем как общих правил и норм, так и специальных, касающихся охраны женского и детского труда, труда в особо вредных для здоровья производствах. «Этот наказ шаг за шагом указывает инспекторам труда, на что следует обращать главное внимание, как поступать в отдельных случаях, как и чем руководствоваться».²⁹⁴

Завершение II и, соответственно, открытие III этапа развития советской инспекции труда обусловлено принятием Кодекса законов о труде (далее – КЗоТ 1918 г.), введенного в действие с 10 декабря 1918 года. КЗоТ 1918 г. содержал отдельный раздел – IX, полностью посвященный функциям и правам инспекции труда.

Как указывалось выше, введение в действие Кодекса законов о труде 1918 года является окончанием периода декларативного законодательства и, соответственно, началом периода военного коммунизма, своего рода рубежом. В

²⁹¹ ЦАНО. Фонд № 4650. Описание № 1. Ед. хр. № 13.

²⁹² ЦАНО. Фонд № 4659. Описание № 1. Ед. хр. № 1.

²⁹³ ЦАНО. Фонд № 2442. Описание № 1. Ед. хр. № 3.

²⁹⁴ Теттенборн З. Советское законодательство о труде. Москва – 1920. с. 100.

связи с тем, что в КЗоТ 1918 года содержал как декларативные нормы (8-часовой рабочий день, 42-часовой еженедельный отдых, ежегодный отпуск с сохранением зарплаты и др.), так и нормы о принудительном привлечении к труду (всеобщая трудовая повинность, проверка оснований увольнения по собственному желанию и др.) исследователи единодушно относят его нормативному акту одновременно обоих вышеуказанных периодов.

Военный коммунизм характеризуется, в частности, тем, что «предприятия находятся в руках государства, вынужденного к тому же непосредственно вести борьбу на фронтах, железным кольцом охвативших Республику»²⁹⁵, «мы вынуждены были мобилизовать промышленных рабочих на фронт, из них создавать армию, а на их место, благодаря недостатку рабочей силы в промышленности, вербовать рабочую силу их деревни и принудительно втягивать ее в предприятия, с тем, чтобы поддержать нормальный ход нашего производства. Тогда и промышленность приобрела совершенно своеобразный характер: она приспособилась к работе на оборону страны»²⁹⁶. В трудовом законодательстве этот период именуют периодом принудительного законодательства; в этот период «закон был для всех общий, равный и принудительный».²⁹⁷

Шмидт В.В. в своих работах неоднократно возвращается к данному вопросу, и приводит очень образную, а потому очень понятную, характеристику трудового законодательства того времени, которую следует привести: «Мы располагали крайне ничтожными средствами, поэтому естественная была крайняя жесткость регулирования. В то время были возможны только регулирующие предписания «сверху» и невозможны были какие бы то ни было обсуждения или дополнительные соглашения по вопросу о том, нужно ли рабочему дать четверку хлеба или полфунта, фунт и больше. В запасе была только четверка, и только эту четверку можно было дать. Мы были втиснуты ходом исторических событий в жесткие рамки, и эти жесткие рамки диктовали трудовое

²⁹⁵ Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. Москва. 1927. с. 10.

²⁹⁶ Шмидт В. Советское трудовое законодательство и очередные задачи нашей трудовой политики // Вопросы труда, 1925, № 7-8. с. 22.

²⁹⁷ Там же.

законодательство того периода».²⁹⁸

Другие авторы, описывая ситуацию в трудовом законодательстве периода военного коммунизма, также отмечают примерно такие же ее особенности. В частности, И. Троицкий указывает на то, что в сфере трудовых отношений («в области привлечения к труду») «развертывается целая система законодательства о трудовой повинности. Возникает понятие трудового дезертирства...».²⁹⁹

Характеризуя КЗоТ 1918 года, следует сказать, что при всей своей неоднозначности и разнонаправленности содержащихся в нем норм, это один из наиболее значимых и заметных законов о труде в истории всего как советского, так и российского трудового законодательства. Достаточно очевидно, что цель издания КЗоТ 1918 года – это юридически оформить и закрепить социальную политику советского государства в период военного коммунизма, а именно:

во-первых, с одной стороны, последовательное закрепление трудовой повинности, «зачастую в самой жесткой и даже жестокой форме».³⁰⁰ Даже учащиеся школ обязаны были выполнять трудовую повинность в школе (ст. 4 КЗоТ 1918 года); с другой стороны – все трудоспособные граждане имели право на применение труда по своей специальности и за вознаграждение, установленное для этого рода работы (ст. 10 КЗоТ 1918 года);

во-вторых, с одной стороны, акцент на производство, обеспечение предприятий необходимой рабочей силой и рост производительности труда (этому был посвящен специальный раздел – VIII «Об обеспечении надлежащей производительности труда»); с другой стороны – высокий (для своего времени) уровень трудовых прав и гарантий работникам;

в-третьих, с одной стороны, Кодекс в ст. III установил приоритет «своих» норм над правилами, установленными иными законодательными и подзаконными актами как существующими, так и вновь принимаемыми (что являлось

²⁹⁸ Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. Москва. 1927. с. 11.

²⁹⁹ Троицкий И. К 15-летию трудового законодательства и 10-летию КЗоТ // Вопросы труда. 1932, № 11-12. с. 38.

³⁰⁰ Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. – М., 2001. с. 120.

прогрессивной и позитивной нормой, которая воспринята и развита в действующем Трудовом кодексе РФ); с другой стороны – КЗоТ 1918 года действовал всего около полутора лет, так как с изданием 17 июня 1920 г. Общего положения о тарифе³⁰¹ фактически утратил силу.

Общее положение о тарифе характеризуется как крупнейший документ трудового законодательства периода военного коммунизма и «... по своему практическому, чрезвычайно конкретному, деловому характеру, по своему сжатому языку резко отличавшееся от декларативного КЗоТ 1918 г. Фактически Общее положение о тарифе заменило собою КЗоТ 1918 г. и по праву может быть названо вторым по счету советским КЗоТ».³⁰² «Исключительные условия, в которых находилась Республика, потребовали и исключительных законов, а посему Кодекс Зак. о Труде 1918 г., предполагавший для своего применения более или менее нормальные условия, фактически утратил свою силу к 1920 г. и был как бы заменен Общим Положением о Тарифе, утв. СНК 17 июня 1920 г., и специальным законодательством о трудов повинности...».³⁰³

Указанное Общее положение не только «фактически», но и юридически заменило КЗоТ 1918 г. в тех вопросах, которое оно регулировало: рабочее время, нормы труда, ученичество, оплата труда и тарифы, время отдыха, прием и увольнение. Такой вывод следует из § 1 и 2 Общего положения, в соответствии с которыми оно распространялось «на все без исключения государственные, гражданские, военного ведомства, общественные и частные предприятия, учреждения и хозяйства, существующие на территории РСФСР» и «все ранее изданные постановления центральных и местных органов в частях, противоречащих настоящему положению, отменяются». Вопросы же охраны труда и надзора за ней Общее положение о тарифе не регулировало, потому их правовое регулирование по прежнему осуществлялось КЗоТ 1918 г.

³⁰¹ СУ. 1920. № 61-62. Ст. 276.

³⁰² Троицкий И. К 15-летию трудового законодательства и 10-летию КЗоТ // Вопросы труда. 1932, № 11-12. с. 38.

³⁰³ Данилова Е. Законодательство о труде в новых экономических условиях // Вопросы труда. 1923. № 1. с. 10.

В период военного коммунизма трудовое законодательство было существенно скорректировано в сторону ужесточения, уменьшения прав и гарантий для работников. Так, предусмотренная КЗоТ 1918 г. продолжительность отпуска в две недели за полгода работы и в 1 месяц за год работы сокращается до двух недель за год работы. Обыкновением стало привлечение работников к сверхурочным работам, хотя ранее это рассматривалось как исключение из правил. Социальной страхование заменяется социальным обеспечением.

Регулирование условий труда становится все более централизованным. При этом возрастает роль профсоюзов в деле регулирования условий труда, в результате чего за ними признается право издания общеобязательных постановлений по труду. «... от НКТ переходили к ВЦСПС одна за другой все основные функции, так что в начале 1921 г. в НКТ оставался только учет и распределение рабсилы и функции принудительного привлечения к труду (социальное обеспечение перешло к НКСО). На съезде профсоюзов в мае 1921 г. ставился делегатами вопрос о передаче в профсоюзы функций учета безработных и посылки на работу, то есть шла речь о ликвидации НКТ».³⁰⁴

В связи с принятием Кодекса (а также иных узаконений о труде) в декабре 1919 г. (15 декабря) был утвержден новый Наказ инспекции труда³⁰⁵ (далее – Наказ инспекции труда 1919 г.), взамен Наказа инспекции труда 1918 г.

Наказ инспекции труда 1919 г. значительно больше по объему предыдущего Наказа (57 и 26 параграфов соответственно), составлен с учетом вновь принятых законодательных актов (КЗоТ 1918 г., Общего нормального положения о тарифе, Положения о социальном обеспечении трудящихся и др.).

По своей структуре Наказ инспекции труда 1919 г. состоит из трех разделов, раздел III – из семи глав, глава 1 – из одиннадцати частей (А. – Л.).

К обязанностям инспекторов труда дополнительно (по сравнению с обязанностями, указанными в Наказе инспекции труда 1918 г.) были отнесены: «вовлечение в работу по охране труда местных рабочих организаций», «веде-

³⁰⁴ Лях А. Развитие трудового законодательства о труде за десять лет // Вопросы труда, 1927, № 10. с. 121.

³⁰⁵ СУ. 17 мая 1920 г., № 37—38. ст. 173.

ние агитационной и культурно-просветительской работы среди широких рабочих масс для популяризации идей охраны труда» и «участие в работе всех смежных государственных органов в части, касающейся охраны труда».

В Наказе инспекции труда 1919 г. было проведено разделение проводимых инспекторами труда проверок (обследований) на первичные, повторные и экстренные. В соответствии с § 7 Наказа первичные обследования проводятся в целях «основного ознакомления с предприятием (учреждением), выяснения дефектов в области охраны труда, установления постоянного контакта с фабрично-заводским комитетом (или иным аналогичным местным комитетом) и организации комиссии по охране труда (в случае ее отсутствия)». Цель повторных обследований – контроль за устранением отмеченных недостатков и выполнением предписаний, «обнаружение новых дефектов и углубление организационной работы». Экстренные обследования необходимы для разрешения отдельных вопросов и выполнения специальных поручений (специальных запросов) профсоюзов, местного подотдела социального обеспечения, подотдела охраны труда и Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения.

Как было указано, при рассмотрении вопроса о периодизации истории развития инспекции труда, на III этапе происходит её структурирование – дополнительно появляются техническая и санитарная инспекции труда. Именно в связи с данным обстоятельством появляется дополнительная обязанность инспектора труда привлекать технического и санитарного инспекторов в случаях, во-первых, осмотра всех крупных предприятий и, во-вторых, «во всех случаях, требующих разрешения серьезных вопросов в области техники безопасности, санитарии, профессиональной гигиены» (§ 7 Наказа инспекции труда 1919 г.).

Техническая инспекция и санитарная инспекция, наряду с инспекцией труда, осуществляли надзор за соблюдением законодательства о труде, по терминологии того времени – охрану жизни, здоровья и труда работающих. «Само собой разумеется, что перед Наркомтрудом вскоре после его организации стал вопрос о вовлечении в органы надзора, помимо рабочих инспекторов, также и

соответствующих специалистов».³⁰⁶ «... рабочий [инспектор труда], не имея необходимых специальных знаний, не может решать подчас весьма сложные вопросы, связанные с оборудованием и переоборудованием отдельных частей или целых предприятий, машин и станков, не может самостоятельно решать санитарно-гигиенические вопросы. Тут в помощь инспектору-рабочему советская власть дает соответствующего специалиста (врача – санитарного инспектора или инженера – технического инспектора), который является помощником инспектора труда в специальной области».³⁰⁷

Причина образования технической инспекции называлась следующая. «Народный Комиссариат Труда впервые поставил во всю ширь вопросы охраны труда. Создание на совершенно новых началах Инспекции Труда обеспечило проведение в жизнь декларированных законов. Поставленная в широком масштабе работа по охране труда выдвинула вопросы, требовавшие специально технических знаний. Ввиду этого в августе 1918 г. Инспекция Труда была пополнена технической инспекцией, на которую была возложена, главным образом, задача борьбы с травматизмом».³⁰⁸ «Техническая инспекция создавалась довольно быстро, ибо в основном на этой работе остались бывшие фабричные инспектора»³⁰⁹ и «инженеры страховых товариществ, как элементы наиболее знакомые с кругом предстоящих работ»³¹⁰.

08 августа 1918 г. было издано положение об органах надзора по технике безопасности. Наказ техническим инспекторам был принят 6 февраля 1920 г.³¹¹ В Наказе определялись цель и задачи деятельности технической инспекции, устанавливались права и обязанности инспекторов, определялся порядок прове-

³⁰⁶ Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. с. 74.

³⁰⁷ Винников А. Состав Инспекции Труда // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 9.

³⁰⁸ Синев П. Техническая инспекция // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 16.

³⁰⁹ Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. с. 74.

³¹⁰ Синев П. Техническая инспекция // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 16.

³¹¹ СУ. 21 мая 1920 г., № 40-41. ст. 183.

дения обследований предприятий, был также указан порядок взаимодействия технического инспектора с инспектором труда и санитарным инспектором.

Следует отметить, что провозглашалась самостоятельность действий технического инспектора труда по вопросам, отнесенным к его компетенции; инспектор труда не имел полномочий приостанавливать выполнение предписаний технического инспектора (п. 31 Положения).

Необходимость создания санитарной инспекции связывалась примерно с теми же причинами. «Практический опыт первых же шагов деятельности инспекции труда показал, что для осуществления возложенных на нее задач по охране жизни и здоровья трудящихся, она нуждается в компетентных врачебно-санитарных силах и мало пользы от приходящих со стороны специалистов, время от времени консультирующих по тому или иному вопросу и организационно и идейно не спаянных с инспекцией труда. К созданию аппарата промышленно-санитарного надзора без этих дефектов и было приступлено почти через год после организации инспекции труда».³¹²

Однако, в литературе того времени отмечается, что организация санитарной инспекции и ее работы оказалось делом более сложным, чем организация технической инспекции труда. «Несравненно сложнее было дело организации санитарной инспекции. Отдел Охраны Труда Наркомтруда еще с осени 1918 . неоднократно поднимал вопрос о том, что надо привлечь в органы надзора охраны труда специалистов-врачей в качестве постоянных работников в области фабричной санитарии и профессиональной гигиены. Вопрос этот поднят был мною еще в октябре-ноябре 1918 г. на Всероссийском Совещании медико-санитарных губернских организаций, созванном Наркомздравом. Вследствие ряда случайных обстоятельств положение о санитарной инспекции труда было издано Наркомтрудом только 28 марта 1919 г.»³¹³ 20 января 1920 г. НКТ был из-

³¹² Летавет А. Санитарная инспекция // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 18.

³¹³ В данном случае автор указывает дату опубликования указанного положения в Известиях Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов, а дата данного документа – 17 марта 1919 года.

дан совместно с санитарно-эпидемиологическим отделом Наркомздрава специальный циркуляр, говоривший, что «временно в периоде организации института санитарной инспекции НКТ до заполнения ее штатов и практического осуществления задач промышленно-санитарного надзора желательное привлечение на места санитарных врачей отделов здравоохранения по соглашению между губернскими п/отделами социальной охраны труда, отделов труда и социального обеспечения и санитарными п/отделами Губздравотделов.

Вскоре, однако, мы приступили к созданию совершенно самостоятельных кадров саниспекции, целиков входящих в аппарат органов охраны труда».³¹⁴

18.02.1919 был издан декрет СНК «О передаче всей лечебной части бывших больничных касс Народному Комиссариату Здравоохранения». Пункт 2 указанного декрета устанавливал, что «санитарный надзор за промышленными заведениями входит в общую инспекцию труда при отделах социального обеспечения, оставаясь в организационной связи с общесанитарным надзором органов НКЗ».

Образована же санитарная инспекция труда была постановлением НКТ от 17.03.1919 «О санитарной инспекции труда (Положение)».³¹⁵ Цель учреждения данного органа была определена в указанном постановлении как «охрана труда с санитарно-гигиенической стороны». Также в Положении о санитарной инспекции труда были определены:

- место санитарной инспекции труда в системе органов власти – «в ведении Народного Комиссариата Труда и его местных органов (Отделов Социального Обеспечения и Охраны Труда)» (п. 2);
- порядок формирования кадрового состава санитарной инспекции – «избираются местными Советами Профессиональных Союзов и утверждаются Народным Комиссаром Труда» (п. 3), то есть аналогично формированию кадрового состава Инспекции Труда;
- квалификационные требования к санитарным инспекторам: высшее меди-

³¹⁴ Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. с. 74.

³¹⁵ СУ. № 15. Ст. 170.

цинское образование, наличие «специальных познаний в области профессиональной гигиены и достаточное знакомство с рабочей жизнью» (п. 4).

В начале 1920 г. (15 января) был утвержден Наказ санитарным инспекторам,³¹⁶ в котором определялись цель и задачи деятельности санитарной инспекции труда, права и обязанности санитарных инспекторов, порядок проведения обследований предприятий и некоторые другие вопросы.

Количество санитарных инспекторов в рассматриваемые периоды приведено в табл. 3.5 (см. прил. 3). В 1920 – 1922 гг. их число увеличивалось, достигнув 291 инспектора, затем в 1923 г. резко, на 98 человек (в полтора раза), снизилось; после чего опять начало увеличиваться, и к 1927 г. санитарных инспекторов насчитывалось 286 человек.

Следует отметить тот факт, что значительное количество санитарных инспекторов работали на условиях совместительства. На 01.01.1921 совместители составляли 75 % от общего количества санитарных инспекторов, на 01.01.1923 – 20 %.³¹⁷

При создании санитарной инспекции труда возникли разногласия по вопросу разграничения её компетенции с санитарными органами Наркомздрава. «В 1920-1921 гг. Наркомздрав полагал, что санитарная инспекция должна быть изъята из Наркомтруда и стать частью аппарата Наркомздрава. Центрохрантруд резко возражал против этой точки зрения, ибо считал невозможным разорвать на части единый аппарат надзора по охране труда...».³¹⁸ В свою очередь санитарными инспекторами высказывались «отдельные предложения... о том, чтобы представителям Здраводелов воспретить посещение предприятий».³¹⁹

Указанные разногласия удалось в целом урегулировать только в 1925 г., когда Наркомздрав и Наркомтруд издали совместное постановление о взаимо-

³¹⁶ СУ. 21 мая 1920 г., № 40-41. ст. 182.

³¹⁷ Винников А. Состав Инспекции Труда // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 13.

³¹⁸ Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. с. 75.

³¹⁹ Маркус Б., Бенеман А. Об итогах и перспективах работы по охране труда // Вопросы труда. 1925. № 1. с. 51.

отношениях между органами здравоохранения и охраны труда, в соответствии с которым круг полномочий органов Наркомтруда ограничивался надзором за санитарными условиями труда, а органов Наркомздрава – надзором за промышленными предприятиями в части охраны здоровья населения.

По нашему мнению, создание единого органа, осуществляющего всеобъемлющий надзор за соблюдением законодательства о труде и охране труда, является, конечно же, более предпочтительным, чем распыление разных сфер надзора на различные, слабо связанные между собой, находящиеся в разных ведомствах органы. Однако, на практике создать такой единый орган, видимо, не представляется возможным. Слишком различны между собой (по содержанию деятельности) области надзора: правовая, техническая, санитарная.³²⁰

Таким образом, то положение дел в сфере охраны труда, которое сложилось к началу НЭП – «инспектора труда, инспектора технический и санитарный, составляют единый орган советской власти по надзору за выполнением советского законодательства по труду. Этот аппарат надзора достаточно социально крепок своим рабочим-инспектором, достаточно авторитетен в вопросах санитарии и гигиены своим техническим и санитарным инспекторами»³²¹ – в России уже более не повторялось.

С началом осуществления новой экономической политики (НЭП) начинается следующий, IV этап истории развития инспекции труда в Советской России. Переход от военного коммунизма к НЭП был провозглашен на десятом съезде РКП(б) 08 – 19 марта 1921 г. 09 августа 1921 г. был издан декрет СНК, утвердивший Наказ СНК о проведении в жизнь начал новой экономической по-

³²⁰ Следует сказать, что в 1936 г. была создана Всесоюзная Государственная санитарная инспекция, включенная в состав Наркомздрава СССР. В дальнейшем надзор за санитарными условиями труда работников уже не относился к ведению органов труда; он находился в компетенции органов здравоохранения. В настоящее время государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением работодателями санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических норм и правил осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

³²¹ Винников А. Состав Инспекции Труда // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 14.

литики.³²² Окончанием периода осуществления новой экономической политики следует считать, по нашему мнению, принятие постановления ЦК ВКП(б) от 20.10.1930 «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью»,³²³ в котором предусматривалась, в частности, плановая подготовка и распределение рабочей силы по отраслям народного хозяйства, возможность «переброски» работников (то есть перевод на другую работу без их согласия), закрепление их на предприятии.

Основным содержанием IV этапа истории развития инспекции труда в Советской России является деятельность инспекции труда в новых экономических условиях, когда наряду с государственными промышленными предприятиями существуют предприятия частные, в том числе концессионные, что вызывает различие условий труда и соответственно «необходимость различного подхода к ним со стороны инспектора труда».³²⁴ Трудовое законодательство данного периода «резко подчеркивает «защитную» функцию и самого законодательства и органов регулирования труда (НКТ и профсоюзы)»,³²⁵ а равно и инспекции труда как органа классовой борьбы пролетариата.

Видный советский государственный и партийный деятель П.И. Стучка (с 1923 г. являлся председателем Верховного суда РСФСР) придавал большое значение указанному постановлению: «Новый этап нашей революции все более определяется. Опять наука и вообще идеология что-то проглядела и осталась в хвосте. Постановление ЦК ВКП(б) от 20.10.1930 «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью» гораздо шире его заглавия. Оно является поистине одним из важнейших исторических актов, которыми так богата наша революция».³²⁶

³²² СУ. 1921. № 59. ст. 403.

³²³ Правда, 22.12.1930, № 292 (4737).

³²⁴ Винников А. Состав инспекции труда и задачи повышения её качества // Вопросы труда, 1925, № 5-6. с. 59.

³²⁵ Троицкий И. К 15-летию трудового законодательства и 10-летию КЗоТ // Вопросы труда. 1932, № 11-12. с. 39.

³²⁶ Стучка П. По пути великого перелома // Советское трудовое право на новом этапе. Сборник статей. Москва, Ленинград. 1931. с. 5.

С момента введения НЭП начался новый этап в развитии и трудового законодательства, именуемый «трудовое законодательство восстановительного периода». «Ликвидация военных фронтов и новая экономическая политика, последовавшая за этим, вызвали необходимость изменений и в области регулирования труда. Потребность государства в принудительном привлечении рабочей силы, особенно на постоянную работу, свелась к минимуму, в связи с чем должны были отпасть и законодательные нормы о мобилизациях, труддизертирстве и т.п. С другой стороны, открытие вольного рынка, передов госпредприятий на хозяйственный расчет, развитие частной торговли и промышленности – все это вело к замене системы принудительного нормирования условий труда системой определения их по соглашению сторон».³²⁷

Началом периода трудового законодательства восстановительного периода (периода НЭП) следует считать, на наш взгляд, издание декрета СНК от 22.11.1921 «Об осуществлении периодических трудгужевых повинностей на началах трудгужевого налога»³²⁸, в котором постановлено «осуществлять все виды трудовых и гужевых повинностей исключительно на началах трудгужевого налога...» (п. 1), что было узаконено «для устранения причин, мешающих проявлению и должному развитию у сельского населения хозяйственной предприимчивости...» (преамбула).

Необходимо отметить, что соответствующие изменения в трудовом законодательстве были приняты позднее, чем изменения экономических законов: первые основные узаконения, регулирующие экономические отношения в период НЭП (о продналоге и др.), датируются концом 1921 г., а новые законы в сфере труда были приняты в течение 1922 г.

После начала осуществления новой экономической политики неизбежно потребовалась замена КЗоТ 1918 г., который был призван регулировать трудовые отношения в период принудительного законодательства. КЗоТ 1918 г. утратил силу с введением в действие 15 ноября 1922 года Кодекса законов о труде

³²⁷ Данилова Е. Законодательство о труде в новых экономических условиях // Вопросы труда. 1923. № 1. с. 10-11.

³²⁸ СУ. 1921. № 78. Ст. 658.

1922 года (далее – КЗоТ 1922 г.).

В передовой статье в № 12 за 1923 г. журнала «Вопросы труда» указывалось, что КЗоТ 1922 г. «появился... в момент, когда основные линии экономической работы при условиях НЭП уже были намечены. Необходимо было установить новые юридические формы, которые правильно и жизненно отразили бы подход Советской власти к происшедшим изменениям в экономических отношениях. Эту задачу и разрешили в общих чертах появившиеся почти одновременно Гражданский Кодекс и Кодекс Законов о Труде».³²⁹ С данным мнением согласен и исследователь А. Лях, писавший, что «... законодательство конца 1921 г. и первой половины 1922 г. наметило уже большинство основных положений о регулировании труда при нэпе. Оставалось свести воедино отдельные законы, заполнить обнаружившиеся при сводке пробелы и выровнять отдельные шероховатости и дефекты по различным вопросам. Это и было сделано в КЗоТ 1922 г.».³³⁰

КЗоТ 1922 г. закрепил в сфере труда соответствующие изменения в экономике путем отказа от принудительного труда и установления договорного установления трудовых отношений. В основе КЗоТ 1922 г. лежат три основных принципа: 1) добровольное установление трудовых отношений; 2) определение условий труда по соглашению сторон и 3) установление определенного минимума гарантий для работников. В основном обращается внимание на следующий момент: «КЗоТ 1922 г. отказался от системы трудовой повинности в качестве нормальной формы привлечения к труду и установил прием на работу по соглашению сторон, введя институт трудового договора и сохранив, как правило, обязательность регистрации на бирже труда и обязательность для администрации обращаться на биржи за необходимой рабочей силой. ...

Он [КЗоТ 1922 г.] закрепляет в качестве незыблемого тот уровень гарантий, который мог быть фактически осуществлен в государственных предприятиях и учреждениях, но допускает повышение этого уровня по соглашению

³²⁹ Первый юбилей нового Кодекса Законов о Труде // Вопросы труда. 1923. № 12. с. 3.

³³⁰ Лях А. Развитие трудового законодательства о труде за десять лет. с. 8-9.

сторон в организационной форме коллективного или трудового договора».³³¹

«Задачей нового Кодекса вырабатывавшие его государственные и профсоюзные организации, полагали установление именно только минимума гарантий для трудящихся с тем, чтобы трудящиеся, развивая самостоятельность, через свои организации добивались сами улучшения своего положения, учитывая при этом не только свои потребности, но и хозяйственное состояние тех учреждений и предприятий, в которых они работают...».³³²

Во всех работах по рассматриваемому вопросу специально указывается на следующее важное обстоятельство: свобода трудового договора не означает, что его стороны свободны самостоятельно договариваться по всем вопросам условий труда. Государство установило определенный минимум прав и гарантий для работника, ниже которых они быть не могут. «... в советских условиях полной свободы договора быть не может, так как полная свобода в деле трудовых отношений при наличии частного хозяйства неизбежно привела бы к чрезмерной эксплуатации. Поэтому государство, устанавливая свободу договорных отношений в деле регулирования условий труда, одновременно закрепило за трудящимися минимальные гарантии, без соблюдения которых применять наемный труд запрещается».³³³ «... полной «свободы» соглашений, то есть, предоставления экономически сильнейшей стороне – нанимателю – права диктовать любые условия труда Кодекс, конечно, принять не мог».³³⁴ «... о полной «свободе договора», как ее понимало старое буржуазное право, в Советской Республике не может быть и речи, так как НЭП не влечет за собой ни признания равенства классов, ни допущения возможности ничем не сдерживаемой эксплуатации рабочего. Поэтому законодатель, освободив профсоюзы от возложенных на них в свое время государственных функций и предоставив им до-

³³¹ Троицкий И. К 15-летию трудового законодательства и 10-летию КЗоТ // Вопросы труда. 1932, № 11-12. с. 39.

³³² Данилова Е. Законодательство о труде в новых экономических условиях // Вопросы труда. 1923. № 1. с. 11.

³³³ Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. Москва. 1927. с. 11.

³³⁴ Первый юбилей нового Кодекса Законов о Труде // Вопросы труда. 1923. № 12. с. 3-4.

бываться улучшения положения трудящихся путем соглашений с предпринимателями, тем не менее установил тот минимум гарантий для трудящихся, которые не мог быть отменены никем и от которых не могут отступать ни коллективные, ни индивидуальные соглашения».³³⁵

С принятием КЗоТ 1922 г. утратили силу Декрет СНК от 18/5 мая 1918 года «Об Инспекции Труда», Постановление СНК 28/15 июня 1918 года «О дополнении декрета об Инспекции Труда», «все прочие узаконения и распоряжения по труду теряют силу, поскольку они противоречат правилам вводимого Кодекса».³³⁶

Постановлением НКТ СССР от 16.10.1923 № 113³³⁷ был утвержден Наказ инспекции труда (далее – Наказ инспекции труда 1923 г.), изданный взамен Наказа инспекции труда 1919 г.

Однако уже в 1925 г. был издан новый Наказ инспекции труда, утв. постановлением НКТ СССР от 24.12.1925 № 322/415³³⁸ (далее – Наказ инспекции труда 1925 г.). Тогда же были приняты новые Наказ санитарной инспекции (утв. постановлением НКТ СССР от 01.12.1925 № 309/411)³³⁹ и Наказ технической инспекции (утв. постановлением НКТ СССР от 24.12.1925 № 323/416).³⁴⁰

Объем Наказа инспекции труда 1925 г. по сравнению с Наказом 1923 г. практически не изменился (104 статьи в Наказе 1925 г. и 103 параграфа в Наказе 1923 г.). Его также не претерпела значительных изменений: глава IX Наказа 1923 г. «Взаимоотношения с профсоюзами» была преобразована в самостоятельный раздел IV в Наказе 1925 г. с таким же названием в связи с чем, количество разделов увеличилось с четырех до пяти. Количество глав в третьем, основном, разделе наказов увеличилось с девяти до одиннадцати, прибавилось

³³⁵ Данилова Е. Законодательство о труде в новых экономических условиях // Вопросы труда. 1923. № 1. с. 11.

³³⁶ Постановление ВЦИК «О введении в действие Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г.» от 9 ноября 1922 г. // СУ. 20 ноября 1922 г. № 70. Ст. 903.

³³⁷ Известия НКТ СССР. 20 ноября 1923 г. № 10/34, отдельное приложение.

³³⁸ Известия НКТ СССР. 1926 г. № 2, отдельное приложение.

³³⁹ Там же.

³⁴⁰ Там же.

три новых главы (одна глава, как уже упоминалось, получила статус раздела): «Охрана труда в сельском хозяйстве», «Охрана труда сезонных и временных работников» и «Обследование концессионных предприятий». Общее же количество статей Наказа 1925 г. не увеличилось, в том числе за счет того, что глава XI «Устранение обнаруженных дефектов и нарушений» стала включать только восемь статей вместо шестнадцати в главе VIII Наказа 1923 г. с одноименным названием. Такое уменьшение количества статей вызвано, в частности, тем, что НКТ РСФСР была издана Инструкция о порядке производства инспекторами труда дознаний по трудовым делам,³⁴¹ то есть включение в Наказ инспекции труда норм о порядке производства дознания перестало быть необходимым.

В период НЭП инспекция труда функционировала в рамках обозначенной выше «защитной функции» и «органа классовой борьбы пролетариата». Проанализировав статистические данные о проверках, проведенных инспекцией труда в период 1922 – 1926 гг. (см. прил. 2) можно сделать следующие выводы. Начиная с 1922 года, начинает резко увеличиваться число (среднее) проводимых проверок: с 28,2 в I квартале 1922 г. до 48,6 во II квартале 1923 г. Это максимальный показатель. Затем активность инспекторов постепенно, но незначительно снижается; число проверок остается на достаточно высоком уровне (38,1 в IV квартале 1926 г.). Интересен тот факт, что инспектора уделяют значительное внимание мелким предприятиям с численностью работников до 10 чел. Количество проверок таких работодателей колеблется вокруг цифры в 50 % (52,7 в 1922 г. и 48 в 1926 г.). Что касается соотношения между проверками государственными и частными предприятиями в данный период, то мы видим определенные колебания. Если в 1923 г. количество проверок предприятий с государственной и частной формой собственности было примерно одинаковым (48,6 и 43,4 соответственно), то к 1926 г. проверки частников становятся реже – 33,8 проверок против 50,8 в государственных предприятиях. Однако, частные работодатели привлекались к ответственности гораздо чаще, чем руководители го-

³⁴¹ Инструкция НКТ РСФСР от 07 июня 1924 г. № 62/1207 «О порядке производства инспекторами труда дознаний по трудовым делам» // Известия НКТ СССР, 1924, № 37.

сударственных предприятий. В 1924 г. на каждые 100 проверок приходилось 59,8 привлечений к судебной ответственности на частных предприятиях и только 6,6 на государственных. Хотя можно отметить тенденцию к уменьшению количества привлечений к ответственности частных работодателей и увеличению – государственных. В 1925 г. – 53,6 и 6,6 соответственно, а в 1926 г. – 48,8 и 11,6 соответственно.

Окончанием периода трудового законодательства восстановительного периода, соответственно, первым узаконением в сфере трудового законодательства следующего периода и очередного, V, этапа развития советской инспекции труда является постановление ЦИК и СНК СССР от 15.12.1930 № 52/691 «О порядке найма и распределения рабочей силы и о борьбе с текучестью рабочей силы».

В целом, в рассматриваемый период предмет нашего исследования претерпел сложный процесс эволюции, начавшийся полной ликвидацией в октябре 1917 г. фабричной инспекции и дискуссионным этапом осознания необходимости введения трудовой инспекции как таковой. Затем инспекция труда была юридически оформлена, выработаны принципы и основные направления её деятельности, которые трансформировались, приблизительно совпадая с основными этапами развития советского государства.

§ 2. Правовое положение инспекции труда в период командно-административной системы управления (1930 – 1989 гг.)

Следующим ступенью развития советского государства является период командно-административной системы управления, ограниченный рамками 1930 – 1989 гг. В указанных хронологических рамках нами выделяются три этапа развития инспекции труда. V этап ограничивается 1930 – 1940 гг. Советские правоведы такой период времени специально не выделяли; в трудовом праве была принята более дробная периодизация: трудовое право в период борьбы за коллективизацию сельского хозяйства (1930 – 1934 гг.), трудовое право в период борьбы за завершение строительства социалистического общества и за проведение новой Конституции (1935 – 1941 гг.), трудовое право в условиях Великой Отечественной войны (1941 – 1945 гг.).³⁴²

При изучении истории развития инспекции труда авторами советского времени выделение отдельных исторических отрезков строилось либо вышеуказанным способом,³⁴³ либо в зависимости от того, в ведении какого органа (в системе каких органов) инспекция труда находилась. В этом случае выделялись следующие периоды: правовая инспекция труда в системе Народного Комиссариата Труда (1918 – 1933 гг.), правовая инспекция труда в системе профсоюзов (1933 – 1940 гг.).³⁴⁴

По моему мнению, наиболее целесообразным с точки зрения осуществления исследования и анализа правового статуса и деятельности инспекции труда представляется исследование именно заявленного периода. Более мелкое деление, как это предлагает Я.Л. Киселев, не имеет достаточной необходимости, так как в эти периоды правовое регулирование трудовых отношений строилось на

³⁴² См., Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962.

³⁴³ См., например, Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951.

³⁴⁴ См., например, Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 3.

одинаковой основе, соответственно и правовое регулирование деятельности инспекции труда также имело схожую правовую сущность.

Рассматривать же историю развития инспекции труда историческими периодами, учитывающими ее подведомственность, то такой подход представляется нам также не вполне оправданным в связи с тем, правовое регулирование деятельности инспекции зависело не от того, в чьем ведении она находилась, а от того, в каком направлении (каким курсом) шло развитие государства.

Необходимо также отметить, что в 1930-е гг., начавшийся период именовали «периодом реконструкции» или «реконструктивным периодом», причем такое название было принято на государственном уровне (абз. 2 постановления ЦК ВКП(б) от 20.10.1930 «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью»³⁴⁵).

В предыдущем параграфе мы определились, что окончанием периода осуществления новой экономической политики в истории «советского строительства» является начало осуществления первой пятилетки (пятилетнего плана экономического и социального развития государства), то есть конец 1928 – начало 1929 гг. О пятилетнем плане речь шла уже на пятнадцатом съезде ВКП(б), который проходил с 02 по 19 декабря 1927 г. (то есть двумя годами ранее), и на котором были приняты Директивы по составлению пятилетнего плана развития народного хозяйства, однако, по нашему мнению, именно с начала осуществления первой пятилетки изменения в жизни государства приобрели четко определенный и бесповоротный характер.

В трудовом же законодательстве (как и в предыдущие периоды) изменения произошли несколько позднее указанной даты. Более того, такое промедление в издании нормативных актов, отражающих изменение курса, Народному комиссариату труда было поставлено в вину (в выражениях в специфическом стиле того времени) в вышеуказанном постановлении ЦК ВКП(б) от 20.10.1930 «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью» (абз. 2): «... НКТ проявил явно бюрократическое

³⁴⁵ Правда, 22.12.1930, № 292 (4737).

отношение..., выплачивал десятки миллионов рублей, не ведя никакой борьбы с летунами и симулянтами. Аппарат Наркомтруда и его местные органы не сумели перестроить работы в соответствии с поставленными перед ними задачами реконструктивного периода, проявили недопустимую косность в работе, а отдельные руководители замазывали... недостатки..., скатываясь на путь казенного благополучия».

В рассматриваемом постановлении были предусмотрены следующие меры: - *обеспечение* важнейших отраслей народного хозяйства *плановой подготовкой и распределением* рабочей силы; - возможность *снятия и переброски* квалифицированной рабочей силы и специалистов *из менее важных отраслей народного хозяйства в более ответственные и из района в район*; - *перераспределение* квалифицированной рабочей силы, неиспользуемой по их специальности, *на другие предприятия*; - *установлена ответственность руководителей* предприятий и учреждений *за задержку работников при переброске*, за неправильное использование работников дефицитных профессий, за переманивание работников с других предприятий, за набор сверх потребности, установленной планом; - предложено хозорганам и профсоюзам провести мероприятия по *закреплению работников на предприятиях*; - установление поощрений работников (дополнительный отпуск 3 рабочих дня за два года работы в отдельных отраслях промышленности) и мер ответственности «дезертиров» и «летунов»³⁴⁶ (лишение права посылки на работу на промышленные предприятия в течение 6 месяцев).

Вышеуказанные меры: плановая подготовка и распределение, возможность «переброски» работников (то есть перевода на другую работу без их согласия), закрепление их на предприятии позволяют говорить о том, что НЭП с его свободой трудового договора закончился и наступил новый этап в жизни государства – плановое хозяйство с командно-административными методами управления им. То же подтверждает и п. 13 данного постановления ЦК ВКП(б),

³⁴⁶ «Летунами» признавались работники, уволившиеся с работы без предупреждения или до того, как им найдена замена, или до окончания срока найма, или лица, менявшие работу дважды в течение одного года.

которым было «предложено» НКТ СССР (что было равносильно безоговорочному поручению) в соответствии с «настоящим постановлением в месячный срок *разработать и провести в жизнь изменения в трудовом законодательстве* и по соцстрахованию».

С даты именно указанного нормативного правового акта мы и будем отсчитывать начало действия трудового законодательства в рамках командно-административной системы.

Уже менее чем через месяц – 15.12.1930 – было издано постановление ЦИК и СНК СССР № 52/691 «О порядке найма и распределения рабочей силы и о борьбе с текучестью рабочей силы»,³⁴⁷ которое фактически повторяло постановление ЦК ВКП(б) (правда, в несколько более мягких формулировках: вместо «переброска» – «перевод», вместо «дезертиры, летуны» – «злостные дезорганизаторы производства»), а также содержало ряд более конкретных мер по плановому распределению рабочей силы.

В конце 1920-х гг. в периодической печати стали появляться статьи, в которых содержались критические отзывы о работе как Народного комиссариата труда СССР в целом, так и инспекции труда (в большей части правовой, но и технической и санитарной). Практически в каждом номере журнала «Вопросы труда» за 1928 и 1929 гг. уделялось внимание деятельности НКТ СССР и инспекции труда, указывалось на недостатки в работе этих органов.

Пристальное внимание к работе органов труда и, в особенности, инспекции труда объяснялось авторами статей значительной важностью данного вопроса в период ускоренной индустриализации народного хозяйства. По мнению Я. Гиндина, данный период «... требует особого напряжения со стороны рабочего класса и максимальной четкости в работе всех звеньев советского аппарата. Работа органов труда... приобретает в этот период особо важное значение».³⁴⁸ С ним согласен В. Обухов, указывающий, что «проведение в жизнь

³⁴⁷ Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР (далее – СЗ), № 60, ст. 641.

³⁴⁸ Гиндин Я. Чистка советского аппарата и органы труда // Вопросы труда, 1929, № 7. с. 3.

всех законов и постановлений правительства, направленных к охране и улучшению условий труда трудящихся, и надзор за выполнением этих законов администрацией госпредприятий и учреждений и частными нанимателями являются вопросами первостепенной важности».³⁴⁹ Развивая данный тезис, ряд авторов заостряют свое внимание на то, каким требованиям в связи с этим должны соответствовать органы труда и инспектора труда. Так, И. Толстомятов отмечает, что «в обстановке широко развернутых реконструктивных процессов промышленности требования к органам государственного надзора значительно усложнились и повысились».³⁵⁰ И. Заромский пишет, что «приобретает особое значение выявление эффективности проводимых мероприятий, качественной стороны работы, подведение научной базы под всю работу охраны труда, решительное устранение правонарушений в области охраны труда».³⁵¹

Одной из первых в этой связи можно назвать работу, подписанную «С. Сум.-Шик.», «О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению».³⁵² 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 перечень мер для их устранения.

Во вводной части статьи отмечаются успехи в деятельности органов охраны труда, результатом которых явилось «значительное улучшение условий труда и производственной обстановки на предприятиях», «прочное внедрение в жизненный обиход правовой части КЗоТ»,³⁵³ а имеющиеся нарушения носят

³⁴⁹ Обухов В. Недостатки в расследовании трудовых дел // Вопросы труда, 1929, № 8. с. 63.

³⁵⁰ Толстомятов И. Больше внимания охране труда // Вопросы труда, 1929, № 5. с. 23.

³⁵¹ Заромский И. За улучшение качества работы органов труда // Вопросы труда, 1929, № 5. с. 13.

³⁵² 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.

³⁵³ Там же. с. 39.

единичных характер. Одной из определяющих причин заметного улучшения «производственной обстановки», по мнению автора статьи, является введение планирования деятельности инспекции труда и согласование работы инспекции труда с планами промышленного развития посредством включения ассигнований по охране труда в промышленно-финансовые планы предприятий. Следует отметить, что С. Сум.-Шик. единственный автор, из нескольких, рассматриваемых в данном параграфе статей, который отмечает имеющиеся положительные моменты в деятельности инспекции труда (которые, несомненно, имели место). Объяснить такое положение вещей возможно, видимо, тем, что статья С. Сум.-Шик.ом написана раньше всех остальных (рассматриваемых нами), а именно: в первой половине 1928 г., другие статьи опубликованы уже в середине 1929 г. и позднее. К этому времени политическая обстановка уже сложилась таким образом, что возможно было только критиковать работу, в том числе, инспекции труда, подводя необходимую базу под планируемую «чистку аппарата НКТ».

Что касается недостатков в работе инспекции труда, то выявленные автором проблемы представляется возможным, в целях наиболее полного и рационального их освещения и изучения, объединить в несколько основных групп.

Представляет несомненный интерес тот факт, что на первом месте среди имеющихся «недочетов» (во всяком случае, С. Сум.-Шик. начинает свою статью именно с этой проблемы) в работе органов охраны труда стоит **кадровая проблема** («состояние аппарата»). Правовая инспекция труда, которая является основным звеном среди органов охраны труда, на 85% состоит из «рабочих от станка». Рабочий от станка, который избран на съезде профсоюзов, должен, естественно, тотчас же приступить к исполнению своих обязанностей правового инспектора труда, которые заключаются 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, это юридическая деятельность, причем правовому инспектору труда приходится не просто применять сложное трудовое законодательство, а осуществлять надзор за его правильным

применением, то есть осуществлять юридическую экспертизу применения законодательства работодателями, а также выявлять нарушения законодательства 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.

Трудность 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 освоиться с практикой работы инспектора нужно довольно много времени...».³⁵⁴ Такое положение вещей усугубляется частой сменяемостью инспекторов труда.

И такой ответственной работой, требующей специальных юридических знаний и практического опыта, занимаются «рабочие от станка», которые, естественно, не имеют ни юридического образования, ни опыта практической работы, даже примерно похожей на деятельность правового инспектора труда.

Низкий профессионализм инспекторов труда отмечает также И. Заромский в своей статье в № 5-ом журнала «Вопросы труда» за 1929 г.. Автор указывает 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...»³⁵⁵. 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 инспектор труда — это «гарантировать классово-выдержанный подход к вопросам и задачам охраны труда», но никак не высокопрофессионально осуществлять надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства.

И. Толстопятов в том же пятом номере журнала «Вопросы труда» также

³⁵⁴ Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4, с. 40.

³⁵⁵ Заромский И. За улучшение качества работы органов труда // Вопросы труда, 1929, № 5, с. 13.

указывает 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...».³⁵⁶ По нашему мнению, такая установка является примитивной, инспектор должен разбираться в вопросах, входящих в круг его обязанностей, не с достаточной полнотой и ясностью, а досконально и всесторонне знать трудовое законодательство, уметь применять его на практике и т.п.

Причиной такого положения вещей является классовый подход к кадровому составу 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. Такой механизм формирования штата правовой инспекции труда как избрание на должность советом профсоюзов гарантировало «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.

В данном вопросе следует обратиться также и к статистической информации. Социальная принадлежность инспекторов труда приведена в табл. 3.2 (см. прил. 3). Очевидно значительное преобладание рабочих по сравнению с другими социальными группами, причем это соотношение имеет тенденцию к ещё большему увеличению. Если в январе 1919 г. доля рабочих составляла 60 %, то в декабре 1922 г. – 72,6 %, то в декабре 1924 г. – уже почти 74 %. Партийный состав инспекции труда отражает табл. 3.3 (см. прил. 3), которая наглядно показывает подавляющее большинство коммунистов и кандидатов в члены

³⁵⁶ Толстомятов И. Больше внимания охране труда // Вопросы труда, 1929, № 5, с. 23.

партии среди инспекторов труда: в январе 1919 г. таких 77,8 %. Более того, видна тенденция к увеличению и этого большого процента: в декабре 1924 г. он составляет 86,4 %.

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 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.

Авторы практически всех рассматриваемых статей так или иначе (имеется ввиду с различной степенью настойчивости) обращали внимание на необходимость соблюдения рассматриваемого принципа подбора на должность правового инспектора труда – определяющее значение имел факт принадлежности к «господствующему классу». Я. Гиндин (автор статьи с красноречивым названием «Чистка советского аппарата и органы труда») настоятельно и для читателей журнала, видимо, убедительно обосновывает необходимость в этой самой «чистке» (проверка состава работающих с точки зрения совместимости с политикой правящей партии) органов труда, приводя аргументы и доводы, которые целиком и полностью опираются не на качество работы правовой инспекции труда, не на квалификацию ее сотрудников, а только на способность проводить «классовую линию пролетариата». Вначале статьи автор указывает на то, что имеющаяся необходимость «постоянного сочетания интересов и нужд рабочего класса с интересами и возможностями нашего социалистического народного хозяйства делает работу органов труда сугубо ответственной и предъявляет к работникам этого аппарата особые повышенные требования... в деле проведения классовой линии нашей партии...».³⁵⁷ Далее указывается на неудовлетвори-

³⁵⁷ Гиндин Я. Чистка советского аппарата и органы труда // Вопросы труда, 1929, № 7. с. 3.

тельное качество работы органов труда. Данную проблему Я. Гиндин предлагает решить путем «чистки органов труда от всех тех, кто не способен проводить классовую линию пролетариата, кто сознательно или бессознательно извращает ее, кто не в состоянии внимательно, чутко и бережно отнестись к нуждам обращающихся к ним трудящихся. ... Чистка эта должна быть в первую очередь направлена на укрепление и оздоровление наиболее ответственных участков работы органов труда – бирж труда, страхкасс и инспекции труда».³⁵⁸ Однако слова про «внимательное, чуткое и бережное» отношение к трудящимся оказались пустым звуком – уже через год все безработные были объявлены «мнимыми безработными», а вот те, кто «извращает линию партии», действительно оказались «вычищенными». Статистика следующая: в комиссию по чистке были переданы материалы на 94 сотрудника Наркомтруда СССР, из них взыскания получили 70 сотрудников, в отношении 24 дела прекращены.³⁵⁹

Решить же кадровый вопрос Я. Гиндин предлагает путем выделения для работы в органах труда «значительных кадров активных и энергичных рабочих с производства, женщин-работниц и лучших кадров из молодняка»,³⁶⁰ то есть опять-таки по принципу принадлежности к рабочему классу и без какого-либо намека на наличие профессиональных знаний и навыков.

Однако, нельзя сказать, чтобы руководство Советского государства не осознавало наличие указанной проблемы и не принимало меры для исправления ситуации. Периодически НКТ СССР и ВЦСПС издавали постановления в целях улучшить кадровый состав инспекции труда и в целом органов труда. Еще в 1927 г. Президиум ВЦСПС принял резолюцию (12.08.1927) о ближайших задачах НКТ и органов профсоюзов в области охраны труда,³⁶¹ в которой поставил перед профсоюзами задачу, в частности, обеспечить тщательный подбор

³⁵⁸ Гиндин Я. Чистка советского аппарата и органы труда // Вопросы труда, 1929, № 7. с. 4.

³⁵⁹ Заромский И. Нужен перелом в работе Наркомтруда (Итоги чистки аппарата НКТ СССР) // Вопросы труда, 1929, № 11. с. 9.

³⁶⁰ Гиндин Я. Чистка советского аппарата и органы труда // Вопросы труда, 1929, № 7, с. 3.

³⁶¹ Известия Народного комиссариата труда СССР, 1927, № 43. с. 644, 645.

кандидатов в инспектора труда и прекратить частые и необоснованные отзывы их. Наркомтруд СССР, рассылая указанную резолюцию Наркомтруда союзных республик, указал в сопроводительном письме³⁶² на необходимость усилить мероприятия по улучшению качественного и количественного подбора состава инспекции труда.

В развитие резолюции Президиума ВЦСПС был издан циркуляр от 17.09.1927 № 281, в котором предложено избирать инспекторов труда на сроки, соответствующие срокам полномочий соответствующих межсоюзных органов «в целях обеспечения возможности получения инспекторами труда большей квалификации и опыта в работе».³⁶³

В начале 1929 г. Совет народных комиссаров РСФСР заслушал доклад Народного комиссара труда РСФСР о состоянии охраны труда за 1927 – 1928 гг. и издал постановление³⁶⁴ по результатам доклада.

В данном постановлении СНК РСФСР указал, что наметился целый ряд достижений в области мероприятий по оздоровлению и улучшению условий труда в промышленности. То есть СНК РСФСР, отмечая достижения в области охраны труда, ограничился ничем не значащей общей фразой, не указав каких-либо конкретных достигнутых результатов, к тому же, по мнению СНК, «целый ряд достижений» еще только «наметился», следовательно, эти достижения даже и не были достигнуты, а только наметились. Недостатки же в области охраны труда были прописаны более подробно. Так, применительно к нашему вопросу об инспекции труда Совет народных комиссаров РСФСР выявил следующие проблемы: - продолжается частая сменяемость инспекторского состава, не вполне удовлетворителен и качественный его подбор; - недостаточно углубленно ведется работа инспекции по изучению травматизма, а также не проверяется своевременно, достигают ли цели проводимые мероприятия по охране

³⁶² 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.

³⁶³ Известия Народного комиссариата труда СССР, 1927, № 43. с. 644.

³⁶⁴ Декрет СНК РСФСР от 10.04.1929 «По докладу Народного комиссара труда РСФСР о состоянии охраны труда» // СУ. 1929, № 32, ст. 335.

труда; - наблюдается недостаточная согласованность работы в области охраны труда между хозяйственными органами и органами охраны труда.

Следует отметить, что СНК называет в качестве одной из причин, тормозящих качественное улучшение инспекции труда, сравнительно низкую оплату труда. То есть СНК предложил повысить размер заработной платы инспекторов труда, что совершенно не типично, так как, как уже указывалось выше, основная надежда на улучшение работы связывалась с набором на должности правовых инспекторов труда исключительно по классовому признаку. Еще только один автор упоминает, и то, вскользь, в одном предложении, о затронутом аспекте проблемы. И. Толстомятов указывает, что «... наряду с этим необходимо также озаботиться созданием лучших условий работы и жизни инспекторов».³⁶⁵

В апреле 1929 г. в рассматриваемом направлении проявил активность и общесоюзный орган – Наркомтруд СССР, издав совместно с ВЦСПС циркуляр «Об улучшении состава инспекции труда».³⁶⁶ Причина (и цель) принятия данного документа определяется во вводной части к нему; НКТ СССР и ВЦСПС указывают, что проводимая реконструкция промышленности создает большие возможности для оздоровления условий труда, усиливается внимание «рабочих и все советской общественности» к вопросам охраны труда. Однако, все дело «упирается в значительной степени в качественный состав инспекции труда», наблюдается сильная сменяемость инспекции труда (до половины всего состава в год), что не дает возможности создать квалифицированные кадры инспекторов. Таким образом, высшие органы, руководящие политикой в сфере трудовых отношений, подтверждают слова авторов статей о существовании очень значительных проблем в вопросе квалифицированности инспекторов труда.

В отличие от общесоюзного Наркомат труда РСФСР принял более действенные меры. 11.06.1929 НКТ РСФСР и Президиум ВЦСПС издали совместное постановление № 143/136 «О порядке комплектования аппарата местных органов труда», в котором подробно регламентировал порядок подбора кандидатов

³⁶⁵ Толстомятов И. Больше внимания охране труда // Вопросы труда, 1929, № 5, с. 23.

³⁶⁶ Циркуляр НКТ СССР и ВЦСПС от 30.04.1929 № 157 «Об улучшении состава инспекции труда» // Известия Народного комиссариата труда СССР, 1929, № 24. с. 376.

на должности в окружные и областные (краевые) органы труда и Народные комиссариаты труда автономных республик, в том числе установил квалификационные требования к инспекторам труда.

Итак, был установлен следующий порядок комплектования кадрового состава инспекции труда. Замещение должности правового инспектора труда проходит несколько этапов. Вначале, на крупных предприятиях предварительно намечаются и обсуждаются кандидаты на данную должность. Далее, из их числа пленум окружного совета профсоюзов избирает инспекторов труда. Список предприятий, на которых проходит предварительное обсуждение кандидатов на должность правового инспектора труда, и порядок выборов на пленуме окружного совета профсоюзов устанавливается окружным отделом труда (камерой инспекции труда) совместно с окружным советом профсоюзов. Избранные кандидаты утверждаются областным (краевым) отделом труда.

Также, по аналогии с рассмотренным выше циркуляром НКТ СССР и ВЦСПС от 30.04.1929 № 157 «Об улучшении состава инспекции труда» специально указывается на необходимость добиваться увеличения количества инспекторов-женщин, причем в районах с преобладающим женским трудом их должно быть не менее 25 % всего состава правовой инспекции труда.

Технические и санитарные инспектора труда, в отличие от правовых инспекторов, не избираются, а назначаются окружными отделами труда по согласованию с окружным советом профсоюзов. Старшие технические и санитарные инспектора труда областного (краевого) отдела труда назначаются заведующим этим отделом по соглашению с советом профсоюзов.

В целях устранения такого недостатка, как частая сменяемость инспекторов труда, НКТ РСФСР установил (вслед за НКТ СССР) двухгодичный срок избрания инспекторов труда, а также исчерпывающий перечень случаев, при наличии которых инспектор труда может досрочно смещен с должности: - отзыв органом его избравшим, если инспектор труда дискредитировал себя; - постановление Рабоче-крестьянской инспекции; - по решению следственных и судебных органов; - по причине непригодности к работе.

Перечень случаев, как видно, исчерпывающий, однако, некоторые из них допускают довольно широкое толкование. В постановлении не приводится расшифровка понятия «дискредитировал себя» и причины, по которым инспектор труда «непригоден к работе». Очевидно, что толкование указанных терминов возможно самое широкое, и возможности для такого толкования НКТ РСФСР не ограничены.

В рассматриваемом постановлении определен перечень лиц, которые не могут работать в органах труда, а именно лица: - лишенные избирательных прав; - не состоящие членами профсоюзов; - служившие в белых армиях, полиции, жандармерии, органах охранного отделения независимо от восстановления в правах гражданства и занимающиеся торговлей или имевшие предприятия до или после революции; - осужденные за порочащие уголовные преступления; - лишенные права занимать ответственные должности; - занимавшие административные должности в концессионных и частных предприятиях.

На выход данного постановления достаточно быстро обратили внимание и в № 9 журнала «Вопросы труда» за 1929 г. была опубликована статья Зин. Гришина под заголовком «Новый порядок комплектования органов Наркомтруда». По мнению автора, «указанное постановление приобретает особо важное значение в связи с решениями XIV партконференции по вопросу об улучшении госаппарата, в частности, тех его органов, которые по характеру своей работы повседневно сталкиваются с самыми широкими массами трудящихся».³⁶⁷ Упорядочение вопросов назначения на ответственные должности, в том числе на должности инспекторов труда, в тот период времени явилось важнейшим мероприятием НКТ РСФСР в свете рассматриваемых нами проблем.

Зин. Гришин как указывает, что «принцип выборности основного кадра работников труда красной нитью проходит через всю систему комплектования аппарата местных органов НКТ».³⁶⁸ На самом же деле, красной нитью проходят одновременно три посылки: 1) орабочение аппарата органов, 2) установление

³⁶⁷ Гришин З. Новый порядок комплектования органов Наркомтруда // Вопросы труда, 1929, № 9. с. 43.

³⁶⁸ Там же. с. 43.

большей выборности и одновременно стабильности кадрового состава органов труда и 3) повышение квалификации работников. Выделение именно указанных трех, а не одной основной задачи, которые решает рассматриваемое постановление НКТ РСФСР является, на мой взгляд, более правильным и отражающим замысел его авторов.

Отмечается, что данный перечень является «более жестким, чем в отношении советского аппарата в целом».³⁶⁹ Очевидно, указание на вышеприведенных лиц, которые не могут быть избраны или назначены в органы труда, в полной мере соответствует принципам классового подхода к формированию кадрового состава советского аппарата в целом и органов труда в частности – на ответственных должностях должны работать представители правящего класса.

В конце постановления НКТ РСФСР устанавливает специальные требования к инспекторам труда. Инспектора труда должны иметь двухлетний стаж общественной, профсоюзной, партийной или хозяйственной работы. Кроме того, правовым инспекторам труда дополнительно необходим пятилетний производственный стаж, а техническим и санитарным инспекторам – диплом об окончании втуза и медицинского факультета соответственно.

Таким образом, в отношении квалификации технических и санитарных инспекторов сделан определенный шаг вперед, для назначения на эти должности стало требоваться специальное образование. Установленный же необходимый производственный и партийный стаж для правовых инспекторов труда ни какой положительной роли в смысле повышения уровня их квалификации сыграть не может, такой стажевый ценз важен только в смысле опять-таки возможности работать исключительно представителям правящего рабочего класса.

Следует отметить следующий факт: п. «Е» постановления № 143 устанавливает, что после издания данного постановления все работники органов труда должны будут вновь «подвергнуты избранию или утверждению» в порядке, им предусмотренном, то есть устанавливается дополнительный механизм своеоб-

³⁶⁹ Гришин З. Новый порядок комплектования органов Наркомтруда // Вопросы труда, 1929, № 9. с. 44.

разной «чистки» органов труда от нежелательных работников.

Следующая существенная проблема в деятельности правовой инспекции труда, которую называет С. Сум.-Шик., также отражает специфику именно Советского государства и состоит в недостатках планирования деятельности правовой инспекции труда. Кроме того, в рассматриваемый период сами попытки спланировать работу правового инспектора труда натываются на несовершенство действующего трудового законодательства, которые выражаются в отсутствии определения понятия «обследование предприятия»; в связи с чем, невозможно разграничить такие действия правового инспектора труда как «обследование» и «посещение». Планирование работы осуществлялось на основе установления норм именно обследований по каждому инспекторскому участку. Однако такой вариант не является удовлетворительным, так как в этом случае либо «установленные нормы выполняются на 25 – 50%», либо «нормы выполняются полностью или даже с превышением», но «в круг обследованных предприятий входят по преимуществу мелкие предприятия или учреждения с одним или несколькими рабочими и служащими».³⁷⁰ Следовательно, цели планирования деятельности правовой инспекции труда не достигаются.

Решение данной проблемы видится автору статьи в необходимости, во-первых, уточнить определения понятий «обследование» и «посещение», во-вторых, установить «точные измерители работы» и, в-третьих, разгрузить инспекторов от излишней канцелярской работы и дачи несложных справок (передав последнюю функцию низшим ячейкам профсоюзов).

Мы видим, что механизм осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, разработанный законодательством конца 20-х гг. XX в. и активно обсуждаемый в СМИ того времени, с более подробной регламентацией действует и в настоящее время. В связи с этим представляется возможным на основе всестороннего, глубокого изучения действия указанного механизма предложить ряд мер, направленных на его совершенствование.

³⁷⁰ Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4, с. 41.

В настоящее время для описания основной функции (основного полномочия) инспекции труда законодатель применяет понятие «государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» (ч. 1 ст. 354 и абз. 2 ст. 356 Трудового кодекса Российской Федерации). Легального определения данного понятия в настоящее время не существует. В Трудовом кодексе РФ содержание указанного термина раскрывается через перечисление способов осуществления надзора и контроля. В ТК РФ (абз. 2 ст. 356) обозначены следующие: 1) проверка; 2) обследование; 3) выдача обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений; 4) составление протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий и 5) подготовка других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с законодательством РФ.

Также необходимо обратиться к абз. 2 ст. 357 Кодекса, согласно которому государственные инспекторы труда при осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, имеют право в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, беспрепятственно в любое время суток при наличии удостоверений установленного образца посещать в целях проведения инспекции организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, работодателей - физических лиц.

Из правового анализа данной нормы видно, что законодатель вводит еще один термин, описывающий основное полномочие инспекции труда, – «проведение инспекции», который не указан в абз. 2 ст. 356 ТК РФ в качестве способа осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Можно предположить, что указанным словосочетанием «проведение инспекции» заменяется тот ряд способов, который был выше.

В дальнейшем законодатель продолжает использовать термин «инспектирование», однако достаточно непоследовательно. Так, название ст. 360 Трудо-

вого кодекса РФ – «Порядок инспектирования работодателей», между тем, в первой же части данной статьи применяется уже термин «проверка». В ч. 2 вновь говорится об «инспектировании» работодателей. А в ч. 3 и 5 используется словосочетание «инспекционная проверка»

Из вышесказанного следует, что проблема необходимости разграничения понятий «обследование» и «посещение», обозначенная С. Сум.-Шик.ом в 1928 г., на данный момент в законодательстве не решена. Данный вопрос разработан более подробно, однако, это не дало необходимой ясности, а, напротив, привнесло еще большую правовую неопределенность. В действующем Трудовом кодексе РФ продолжают применяться термины того времени «обследование» и «посещение», введен новый – «инспектирование», от применения термина «осмотр» предприятия действующее законодательство отказалось.

Здесь необходимо, на наш взгляд, более подробно рассмотреть названную проблему и сформулировать, по мере возможности, наше понимание того, как возможно законодательно закрепить соответствующие нормы.

Во-первых, считаем, что нет необходимости давать в Трудовом кодексе РФ определение понятия «государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права», более правильным представляется нынешний подход, который заключается, как уже указывалось выше, в перечислении тех способов (механизмов, приемов, методов), посредством которых он осуществляется. То есть здесь каких-либо изменений не требуется.

Во-вторых, отказ от использования термина «осмотр», на наш взгляд, также обоснован. Слово «осмотреть», производным от которого и является слово «осмотр», означает «1. Посмотреть на кого- или что-нибудь с разных сторон, обозреть полностью. 2. Обследовать с какой-нибудь целью».³⁷¹ Следовательно, слова «обследование» и «осмотр» - синонимы, фактически имеющие одинаковое значение. Однако, термин «осмотр» имеет значение поверхностной, не де-

³⁷¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. с. 372.

тальной, не глубокой проверки, просто обозрение, например, чего-либо.³⁷² Слово «осмотр» не применимо, по нашему мнению, к проверке документов, таких, например, как локальных нормативных актов, трудовых договоров и т.п. «Осмотром» документа цель надзора и контроля не достигается.

В-третьих, необходимо отказаться от использования и термина «обследование», который упоминается применительно к надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства³⁷³ только один раз в абз. 2 ст. 356 Трудового кодекса РФ. Слово «обследование» является производным от глагола «обследовать», значение которого: «произвести (производить) осмотр, проверку чего-нибудь».³⁷⁴ Следовательно, обследование представляет собой проведение проверки, то есть слова «обследование» и «проверка» также являются синонимами и одновременное их использование представляется нецелесообразным.

Значение глагола «проверить», производным от которого является существительное «проверка», состоит в «1. Удостовериться в правильности чего-нибудь, обследовать с целью надзора, контроля. 2. Подвергнуть испытанию для выяснения чего-нибудь».³⁷⁵ Отсюда видно, что термин «проверка» более соответствует механизму надзора и контроля, чем термин «обследование». Слово-сочетания, например, «проверка документов», «проверка соблюдения законодательства» юридически более грамотны и понятны, на наш взгляд, чем «обследование документов» (а словосочетание «обследование на соблюдение законодательства» является неудобоваримым) хотя, исходя из словаря русского языка, они имеют одинаковое, синонимичное значение.

В-четвертых, следует выяснить возможность использования терминов «инспектирование» и «инспекционная проверка». «Инспектировать – проверять

³⁷² Кстати, и в Трудовом кодексе РФ эти слова употребляются, когда речь идет о медицинском осмотре (обследовании), как синонимы, но имеющие, все-таки, несколько различные значения.

³⁷³ Термин «обследование» активно применяется законодателем при формулировании норм, касающихся медицинских осмотров (обследований) работников, что, конечно, полностью оправдано и является больше медицинским термином, нежели юридическим.

³⁷⁴ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. с. 351.

³⁷⁵ Там же. с. 492.

правильность чьих-нибудь действий в порядке надзора и инструктирования».³⁷⁶ Следовательно, значение данного слова раскрывается также с использованием слова «проверять», что означает неправильность, с точки зрения русского языка, применения словосочетания «инспекционная проверка», так как это является повтором слов с одинаковым значением, синонимов. Таким образом, нам необходимо выбрать наиболее правильный, соответствующий сути вопроса термин из «инспектирование» и «проверка» для характеристики одного из основных способов осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. На наш взгляд, более предпочтительным является использование понятия «проверка», а не «инспектирование». Это связано с тем, что «инспектирование» как раз и означает проведение проверки, то есть базовым является именно слово «проверка», через него раскрывается значение всех остальных рассматриваемых нами слов. Кроме того, термин «инспектирование» конкурирует с понятием «надзор и контроль», чего, конечно, следует избегать.

Таким образом, нам видится такая формулировка основного полномочия инспекции труда: осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проведения проверок, предъявления предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Также следует отметить, что законодатель в иных Федеральных законах уже использует подобную формулировку. Например, в Федеральном законе от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» понятие «государственный контроль (надзор)» определяется как проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам

³⁷⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. с. 203.

(работам, услугам), установленных федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами (абз. 2 ст. 2).

Кроме того, считаем необходимым ввести в трудовое законодательство норму, согласно которой все проверки соблюдения трудового законодательства подразделяются на виды (категории): плановые и внеплановые (что также является достаточно распространенным в современном законодательстве). Плановой проверке работодатели должны подвергаться не чаще одного раза в два года. Внеплановые проверки должны проводиться в целях проверки выполнения предъявленных предписаний об устранении нарушений трудового законодательства, а также по заявлениям, жалобам, иным обращениям граждан и обращениям органов государственной власти.

В-пятых, по нашему мнению, необходимо изменить применяемую в действующем Трудовом кодексе РФ формулировку права инспекторов труда *«посещать организации всех организационно-правовых форм и форм собственности, работодателей – физических лиц»*. Нам представляется неуместным использование в данной фразе слова «посещать».

«Посетить – прийти к кому-нибудь, куда-нибудь, побывать у кого-нибудь, где-нибудь».³⁷⁷ Однако, цель рассматриваемого права, предоставленного инспектору труда, не приход к работодателю, не побывать у него, а обеспечить возможность для инспектора труда проходить на территорию, в служебные помещения проверяемых организаций и работодателей - физических лиц в целях проведения проверки. Следовательно, слово «посетить» не соответствует необходимому значению всей фразы, и его необходимо заменить.

Термин «посетить» в рассматриваемом права инспекторов труда первоначально появился в Наказе инспекции труда 1923 г., сохранился в Наказе инспекции труда 1925 г. Если же обратиться к более ранним Наказам инспекции труда – 1919 и 1918 гг., то в них используется словосочетание «входить во все промышленные заведения и другие места работы», то есть применен глагол «входить», а не «посещать». Слово «войти» (от него образован несовершенный

³⁷⁷ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. с. 460.

вид «входить») в первом значении: «вступить, проникнуть внутрь».³⁷⁸ По нашему мнению, использование именно данного термина будет отвечать цели правового регулирования. Следовательно, фраза будет строиться следующим образом: «входить на территорию и в служебные, производственные и иные помещения, занимаемые работодателем».

К следующей группе недостатков, относятся недостатки, которые можно назвать организационными. К одной из основных проблем организационного характера С. Сум.-Шик. относит *неправильное территориальное расположение* камер инспекторов труда, которые располагаются преимущественно в населенных пунктах, являющихся административными центрами, а не в местах (населенных пунктах), в которых сосредоточены основные объекты промышленности и сельского хозяйства. Из данной проблемы следует, что предприятия, удаленные от места нахождения инспектора труда обследуются ими с недостаточной частотой или не обследуются вообще. К указанной проблеме тесно примыкает «еще имеющее в некоторых случаях место неправильное разграничение инспекторских участков и объектов надзора»,³⁷⁹ в связи с чем, часть предприятий необоснованно, без необходимости часто обследуются инспекторами труда, а, соответственно, на части предприятий обследования осуществляются слишком редко. Автор статьи вариантов решения данной проблемы не предлагает; по моему мнению, причина в данном случае состоит в недоработке вышестоящих органов, которые либо не издали необходимых указаний о порядке территориального расположения камер инспекции труда, либо подобные указания изданы, однако контроль за их исполнением отсутствует. Для решения рассматриваемой организационной проблемы, по моему мнению, каких-либо препятствий не существует, необходимо только проведение соответствующей работы Народным комиссариатом труда и его территориальными органами.

Четвертую группу проблем представляется возможным объединить под названием *функциональные недостатки*. Один из функциональных недостат-

³⁷⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. с. 77.

³⁷⁹ Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4, с. 42.

ков мы уже упоминали, это перегруженность правовых инспекторов труда работой по даче справок, разъяснений правового характера как устных, так и письменных гражданам и предприятиям, учреждениям, организациям. Это действительно занимает значительную часть рабочего времени правового инспектора труда. В качестве варианта решения указанной проблемы С. Сум.-Шик. предлагает передать эту функцию низшим ячейкам профсоюзов. По нашему мнению, дача устных и письменных справок и разъяснений по применению трудового законодательства является компетенцией правового инспектора труда в связи с тем, что именно правовой инспектор труда обладает необходимыми знаниями (как теоретическими, так и практическими) в данной области и в состоянии дать юридически грамотные пояснения по тому или иному вопросу. Профсоюзные работники в большинстве своем юристами не являются и, считая, что обращаться к ним за советом юридического характера нецелесообразно. Исходя из сказанного, решать вопрос о большой загруженности правовой инспекции следует путем увеличения ее штата, а не путем передачи её функций другим, неспециализированным органам и организациям.

Отдельно автор статьи останавливается на рассмотрении «проблемы борьбы со сверхурочными работами». Согласно ст. 103 и 104 КЗоТ Р.С.Ф.С.Р. 1922 года работа сверх нормального рабочего времени (сверхурочная работа), как общее правило, не допускается, она возможна только в исключительных случаях. Здесь же отмечается, что «процент разрешенных работ по отношению к испрашиваемым почти никогда не бывает ниже 60. а зачастую он равен полным 100%». ³⁸⁰ Кроме того, имеет место привлечение работников к сверхурочной работе как открыто, то есть с оплатой, но без предварительного разрешения инспектором труда, так и скрыто, то есть без ее специальной оплаты работникам, под видом «нагрузки», «ненормированного рабочего дня и т.д.». ³⁸¹ Автор статьи приводится факт обнаружения неразрешенных инспектором труда сверхурочных работ в г. Иваново-Вознесенске. Оказалось, что, несмотря на

³⁸⁰ Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4. с. 43.

³⁸¹ Там же.

значительное количество разрешенных инспектором труда сверхурочных работ, неразрешенных в установленном порядке зафиксировано 134 % по отношению к разрешенным, то есть реальное количество часов, отработанных работниками сверхурочно, на треть превышало статистические данные. Информация о видах нарушений трудового законодательства приведена в табл. 2.5 (см. прил. 2), из которой видно, что нарушения норм о рабочем времени является вторым по распространенности. Наиболее часто встречались обвинения за несоблюдением положений об обязательном социальном страховании. Однако, если количество последних нарушений последовательно снижалось, то число нарушений норм о рабочем времени практически не снижалось.

Автор указывает, что возможности борьбы со сверхурочными работами для инспекции труда большей частью ограничены, и борьба должна идти «по линии профсоюзного воздействия и путем разоблачения в печати скрытых сверхурочных работ». На наш взгляд, в данном случае именно у правовой инспекции труда имеются необходимые полномочия и возможности для разрешения проблемы незаконных сверхурочных работ, так как именно правовая инспекция труда осуществляет надзор за соблюдением трудового законодательства и вправе привлекать к ответственности за его нарушение. «Профсоюзное воздействие» и «разоблачение в печати» может выступить дополнительной мерой для улучшения ситуации, но никак не может являться единственным средством достижения недопущения скрытых сверхурочных работ.

Общий вывод о качестве работы правовой инспекции труда, к которому приходит автор статьи С. Сум.-Шик., состоит в том, что «в работе органов труда слишком большое место занимают формальные моменты, и эти моменты очень часто заслоняют собой действительно живую работу по оздоровлению условий труда промышленности».³⁸² По тексту статьи также неоднократно отмечается наличие формального отношения инспекторов труда к выполнению своих обязанностей: инспекция труда дает предписания об улучшении условий

³⁸² Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 5, с. 38.

труда, но мало интересуется их выполнением; не дает разрешение на производство сверхурочных работ, но имеет место большое количество скрытых сверхурочных работ и т.п.

По моему мнению, такой вывод автора статьи является фактически приговором, и не столько приговором инспекции труда, сколько приговором самой советской власти. От выборной инспекции труда, состоящей из рабочих от станка, на мой взгляд, можно было ожидать плохой, непрофессиональной, неэффективной работы (что понятно, так как лица без специального образования и опыта работы объективно не в состоянии профессионально работать), но ожидать формального отношения к работе было никак невозможно. Это означает, что нет никакой сплоченности, единства рабочего класса, что рабочие, которых выбрали на ответственную должность с большим объемом полномочий, формально относятся к улучшению условий труда своих же братьев-рабочих, хотя имеют для этого все возможности. Следовательно, инспектор труда из рабочих, избранный самими рабочими, совершенно не отличается от инспектора труда из чиновников, назначенного на должность, то есть рабочий класс – это не передовая, не прогрессивная часть общества даже в смысле своих моральных, человеческих качеств.

В заключение обратимся к статье И. Заромского «Нужен перелом в работе Наркомтруда», опубликованной в № 11 за 1929 год журнала «Вопросы труда» (Итоги чистки аппарата НКТ СССР).³⁸³ Как видно из названия статьи, она подготовлена автором в целях сообщения читателям о результатах проведенной работы по «чистке» Народного комиссариата труда СССР, также в ней приводятся рекомендации автора по улучшению работы органов труда в целом и его отдельных подразделений, в том числе инспекции труда. Итоги проведенной проверки кадрового состава («чистки») оказались следующими. Всего рассматривались материалы на 94 сотрудников Наркомтруда СССР. Комиссией по чистке вычищено (снято с работы) 48 человек, наложено различных взысканий на

³⁸³ Заромский И. Нужен перелом в работе Наркомтруда (Итоги чистки аппарата НКТ СССР) // Вопросы труда, 1929, № 11. с. 9.

14 человек, предложено принять меры по отношению к 15 сотрудникам, материалы на 3 человек переданы по партийной линии.³⁸⁴

В качестве приоритетного направления развития инспекции труда автор статьи предлагает изменить ее основную функцию: осуществить переход от функции надзора за соблюдением законов о труде к функции активного содействия правильной организации труда в производстве. Фактически инспекции труда предлагается осуществлять контроль за оперативной деятельностью руководства предприятий в сфере, видимо, проведения мероприятий по охране труда. На наш взгляд, данная функция не является для инспекции труда профильной. Правовая инспекция труда создавалась именно как орган, осуществляющий надзор за соблюдением законодательства о труде, эта задача еще далека от своего выполнения и необходимость в ней будет постоянной (в силу объективных причин: постоянное изменение законодательства, приоритет для большей части руководителей организаций хозяйственной деятельности (что понятно) над соблюдением трудового законодательства и т.п.). Организовывать же труд своих работников – задача именно руководителей организаций, а не сторонних государственных органов. Тем более, что правовые инспектора труда, как уже отмечалось выше, не в состоянии были выполнять даже существующие задачи.

Однако НКТ СССР не успел реализовать данные ей указания, так как в 1933 г. Народный комиссариат труда СССР перестал существовать. Постановлением Центрального исполнительного комитета СССР, Совета народных комиссаров СССР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 23.06.1933 «Об объединении Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов»³⁸⁵ Народный комиссариат труда Союза ССР со всеми его местными органами, включая органы социального страхования, был «слит с аппаратом» ВЦСПС в центре и на местах; на ВЦСПС было возложено выполнение обязанностей Народного комиссариата труда.

³⁸⁴ Заромский И. Нужен перелом в работе Наркомтруда (Итоги чистки аппарата НКТ СССР) // Вопросы труда, 1929, № 11. с. 9.

³⁸⁵ СЗ, 1933, № 40. ст. 238.

Указанная процедура оценивается с юридической точки зрения неоднозначно. По мнению Я.Л. Киселева и И.Я. Киселева, имела место *ликвидация* НКТ СССР, а его функции были переданы выборным профсоюзным органам во главе с ВЦСПС.³⁸⁶ В.С. Гудков считает, что произошло *объединение* НКТ СССР и ВЦСПС,³⁸⁷ то есть слияние данных органов.

На наш взгляд, в рассматриваемой ситуации нельзя характеризовать данное действие ни как ликвидацию НКТ СССР, ни как слияние. Ликвидация юридического лица, в том числе учреждения, предполагает его прекращение без перехода его прав и обязанностей к другим лицам. В данном случае в постановлении от 23.06.1933 прямо указано, что выполнение обязанностей НКТ СССР возложено на ВЦСПС, то есть обязанности перешли к другому лицу. Следовательно, говорить о ликвидации Народного комиссариата труда СССР не приходится. Также не вполне правомерно считать, что произошло слияние этих двух лиц: НКТ СССР и ВЦСПС, так как при слиянии образуется новое юридическое лицо и к нему переходят права и обязанности прежних лиц. Здесь же нового юридического лица не возникло.

Считаем, что наиболее юридически точно произошедшее описывает термин «присоединение», так как при присоединении права и обязанности присоединенного юридического лица переходят к другому юридическому лицу (обязанности НКТ СССР перешли с ВЦСПС), а присоединенное юридическое лицо прекращается (НКТ СССР существовать перестал).

Интересно отметить, что было осуществлено присоединение даже печатного органа НКТ СССР – журнала «Вопросы труда» к печатному органу ВЦСПС – журналу «Вопросы профдвижения»,³⁸⁸ о чем в номере 8-9 первого было напечатано соответствующее сообщение, а также указано, что подписчики журнала «Вопросы труда» будут получать журнал «Вопросы профдвиже-

³⁸⁶ Киселев Я.Л. О правовом положении профсоюзных организаций в СССР // Советское государство и право, 1956, № 4. с. 65. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. – М., 2001. с. 203.

³⁸⁷ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 95.

³⁸⁸ Решение Секретариата ВЦСПС от 09.09.1933 // Вопросы труда, 1933, № 8-9. с. 2.

ния» до конца года и в дальнейшем.³⁸⁹ То есть присоединение НКТ СССР к ВЦСПС носило действительно всеобъемлющий характер.

В преамбуле постановления от 23.06.1933 сформулирована цель рассматриваемого объединения – «лучшее выполнение возложенных на Народный комиссариат труда Союза ССР обязанностей». Однако в докладе Н. Шверника – 1-го секретаря ВЦСПС – на третьем Пленуме ВЦСПС, который проходил 29.06.1933, отмечается, что «это решение... неизбежно вытекает из всей линии партии по отношению к профсоюзам, из роста нашего социалистического хозяйства и из возросшей роли профессиональных союзов».³⁹⁰ Таким образом, цель присоединения НКТ СССР к ВЦСПС была, конечно, намного более глобальной, чем простое улучшение деятельности в некоторых сферах государственного регулирования.

Следует отметить, что вопросам о значении и сущности (правовой, политической и т.п.) рассматриваемого присоединения, на наш взгляд, было уделено недостаточное внимание как его современниками, так и в дальнейшем. В периодической печати в 1933 году было опубликовано две статьи – передовые в журналах «Вопросы труда»³⁹¹ и «Вопросы профдвижения».³⁹² Также был опубликован вышеуказанный доклад Н.М. Шверника.

В.С. Гудков по данному вопросу ограничился достаточно общей фразой в одном абзаце о том, что «наделение профсоюзов подобными функциями имело огромное внутривнутриполитическое и международное значение. ... государство юридически закрепляет права профсоюзов по регулированию трудовых отношений...»³⁹³. Некоторое внимание затронутому аспекту уделил Я.Л. Киселев в

³⁸⁹ Вопросы труда, 1933, № 8-9. с. 2.

³⁹⁰ Шверник Н. О задачах ВЦСПС и профессиональных союзов в связи с передачей им функций Наркомтруда. Профиздат. 1933. с. 3.

³⁹¹ Задачи профсоюзов на современном этапе // Вопросы труда, июль 1933, № 7. с. 3 – 7.

³⁹² О перестройке профсоюзов в связи с поглощением ими органов Наркомтруда и Социального страхования // Вопросы профдвижения, сентябрь 1933, № 10. с. 3 – 11.

³⁹³ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 96.

своей монографии 1962 г.³⁹⁴

Между тем, считаем, что поставленный вопрос требует более существенного анализа и выводов, актуальных на сегодняшний день. Внимание к значению произведенной передачи ряда государственных функций общественной организации связано с тем, что в рамках рассмотрения нашего, достаточно узкого, вопроса об истории развития инспекции труда и передачи надзора за соблюдением трудового законодательства в ведение профсоюзов очень наглядно и ясно видна направленность и суть действий руководства государства в тот период – необходимость в форсированной индустриализации, коллективизация, массовые репрессии и т.п.

Итак, Народный комиссариат труда СССР был присоединен к Всесоюзного центральному совету профессиональных союзов. Обязанности (функции), которые выполнял НКТ СССР и его местные органы были переданы в ВЦСПС и Центральные комитеты союзов, в том числе и осуществление надзора за соблюдением трудового законодательства. Данная функция является, несомненно, функцией непосредственно государства и выполнять её должны государственные органы. С передачей данной функции в ведение профсоюзов она не утратила своего государственного характера (по этому вопросу разногласия отсутствуют), но выполнять её стали профессиональные союзы.

Сам факт передачи части государственных функций в компетенцию общественных организаций не отрицался советскими теоретиками, даже подчеркивалось, что такой переход «характерен для развития социалистического государства в период развернутого строительства коммунизма».³⁹⁵

Более того, на начальном этапе существования Советского строя (примерно до середины 1930-х гг.) не отрицалось огосударствление профсоюзов, даже провозглашалась цель слияния профсоюзов с государством. В п. 7 резолюции второго съезда профсоюзов (проходил 16 – 25.01.1919) указывается, что «весь процесс полного слияния профсоюзов с органами государственной власти

³⁹⁴ Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962. с. 161 – 163.

³⁹⁵ Там же. с. 162.

(процесс так называемого огосударствления) должен явиться как совершенно неизбежный результат совместной теснейшей и согласованной работы...».³⁹⁶

Здесь необходимо обратиться к работам В.И. Ленина, так как именно он первоначально разрабатывал теоретические положения о профсоюзах. Его взгляды на данный вопрос прошли определенную эволюцию. В своем докладе на II Всероссийском съезде профессиональных союзов 20.01.1919 В.И. Ленин указывает: «... авангард начал после Октябрьской революции, после перехода власти к пролетариату, браться за свое настоящее дело – воспитание трудящейся массы, привлечение её к управлению государством, к управлению производством без чиновников, без буржуазии, без капиталистов. ... Вот почему она [резолюция съезда] говорит, что неизбежно огосударствление профессиональных союзов. Вместе с тем, она делает шаг вперед. Мы уже не теоретически ставим вопрос об этом огосударствлении профессиональных союзов. ... эти вопросы мы ставим теперь на основании годовичного опыта профессиональных союзов». И далее. «Неизбежно огосударствление профессиональных союзов, неизбежно слияние их с органами государственной власти».³⁹⁷ Эта оценка находится в контексте политики «военного коммунизма», которая ознаменовала «всеобщее огосударствление» во внутренней политике страны.

Однако такое огосударствление возможно, по мнению В.И. Ленина, только в будущем, на начало 1919 г. для еще этого нет необходимых условий: «... сейчас, одним махом, профессиональные союзы сливать с органами государственной власти мы не можем. Это будет ошибкой. ... нужно еще сделать не мало шагов, прежде чем можно будет сказать: профессиональные объединения трудящихся окончательно слились со всем государственным аппаратом. Это будет тогда, когда органы насилия одного класса над другим рабочие окончательно приберут в свои руки».³⁹⁸

Затем, при переходе к НЭПу В.И. Ленин вынужден был отказаться от политики тотального огосударствления, столь органичной диктатуре большевиков

³⁹⁶ В.И. Ленин о профсоюзах: Сборник. – М.: Профиздат. 1980. с. 368.

³⁹⁷ Там же. с. 140, 142.

³⁹⁸ Там же. с. 143.

и перейти, пусть на время, к вынужденному разрешению иных форм собственности, либерализации форм, способов управления народных хозяйством. В том числе это сказалось и на оценке роли профсоюзов.

Через почти два года, когда (в конце 1920 г.) разгорелась партийная дискуссия о роли и задачах профессиональных союзов, Ленин В.И. несколько сменил акцент и основной упор делает уже на свой тезис о том, что профсоюзы являются школой коммунизма: «профсоюзы являются организацией правящего, ... класса, ... который осуществляет государственное принуждение. Но это не есть организация государственная, это не есть организация принуждения, это есть организация воспитательная, организация вовлечения, обучения, это есть школа, школа управления, школа хозяйничания, школа коммунизма. ... Профсоюзы, по месту их в системе диктатуры пролетариата, стоят... между партией и государственной властью. ... профсоюзы – «резервуар» государственной власти».³⁹⁹ Указанный тезис о том, что профсоюз – школа коммунизма в дальнейшем стал являться главной социальной ролью советских профсоюзов.

Определенная корректировка во взглядах на вопрос об огосударствлении профсоюзов происходила также и в дальнейшем. Если позиция о сохранении государственного характера функции по надзору за соблюдением трудового законодательства, несмотря на передачу его профсоюзам, осталась неизменной, то по поводу огосударствления точка зрения изменилась на противоположную. Так, Я.Л. Киселев утверждал, что «осуществление профсоюзами этой функции [по надзору за соблюдением трудового законодательства] не ведет к их огосударствлению, ни в какой мере не изменяет их общественной природы. Даже выступая в качестве органов труда, наделенные функциями государственного надзора, профсоюзы остаются общественными массовыми организациями».⁴⁰⁰

Даже довольно робкая попытка С.Н. Братуся указать на то, что «в отно-

³⁹⁹ О профессиональных союзах, о текущем моменте и об ошибках т. Троцкого (речь на соединенном заседании делегатов VIII съезда Советов, членов ВЦСПС и МГСПС – членов РКП(б) 30.12.1920). В кн.: В.И. Ленин о профсоюзах: Сборник. – М.: Профиздат. 1980. с. 236-237.

⁴⁰⁰ Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962. с. 165.

шении выполняемых... функций по социальному страхованию, равно как и в отношении прочих функций, лежащих ранее на органах Наркомтруда и переданных профсоюзам (охрана труда, техника безопасности и т.д.), действуют как учреждения, а не как построенные на членстве организации»,⁴⁰¹ была немедленно подвергнута критике.⁴⁰²

На наш взгляд, в России на всем протяжении существования советского строя не приходится говорить о том, что профсоюзы являлись общественными организациями. С первых дней установления Советской власти профсоюзы стали решать определенный круг задач, поставленных перед ними руководством страны. Главная задача профсоюзов была сформулирована как «профсоюз – школа коммунизма», главная обязанность профсоюзов – «мобилизация масс на проведение линии партии»⁴⁰³; в соответствии с данной главной задачей на разных этапах развития формулировались более конкретные задачи. Например, в начале 1930-х гг. перед профсоюзами была поставлена задача «развернуться лицом к производству». Смысл этой задачи Н. Шверник – первый секретарь ВЦСПС – разъяснял как необходимость для профсоюзов «включиться в активную борьбу за индустриализацию страны, за перестройку сельского хозяйства, за ликвидацию капиталистических классов...».⁴⁰⁴ На практике это означало требование от профсоюзов включиться в работу по максимальной эксплуатации работников, в том числе обеспечить как можно больший размах социалистического соревнования и ударничества.

Для чего же потребовалось в 1933 г. передавать профсоюзам государственные функции, выполняемые ранее Наркомтруда СССР? По нашему мнению, существовал ряд причин. Одной из важнейших в тот период являлась задача максимального снижения расходов государства на любые цели, кроме осуществления форсированной индустриализации страны; это достигалось в том числе

⁴⁰¹ Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. с. 123.

⁴⁰² Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962. с. 165.

⁴⁰³ Шверник Н. О задачах ВЦСПС и профессиональных союзов в связи с передачей им функций Наркомтруда. Профиздат. 1933. с. 4.

⁴⁰⁴ Там же.

путем уменьшения затрат на содержание государственного аппарата. А, передав обязанности от Наркомтруда СССР к профсоюзам, «в нагрузку» были переданы и кадры органов труда, которые стали профсоюзными работниками, и зарплата стала им выплачиваться из профсоюзных средств, формировавшихся за счет взносов их членов – работников. Расходы на содержание аппарата были не так уж малы, одних только инспекторов труда на момент передачи насчитывалось 9 611⁴⁰⁵ человек. Таким образом, первую из причин можно сформулировать как снижение затрат на содержание чиновников.

Также государство решало задачу укрепления (повышения) авторитета профсоюзов в глазах работников и увеличения их прав. Необходимость в этом была связана с тем, что перед государством, а, следовательно, и перед профсоюзами, как уже упоминалось выше, в тот период стояла задача проведения форсированной индустриализации, которую было бы невозможно решить без оказания давления на рабочих по поводу повышения производительности труда, увеличению часов бесплатной работы и т.п. Профсоюзы играли очень существенную роль в оказании такого давления. Следовательно, вторую причину мы обозначаем как необходимость усиления значимости профсоюзов в целях увеличения нажима на работников.

Кроме того, к 1933 г. руководство Советского государства перестало заботиться состояние дел в сфере осуществления надзора за соблюдением трудового законодательства. К этому времени все частные предприятия уже перестали существовать, поэтому необходимость «защищать работников от эксплуатации собственников» в этот период уже отпала. То есть государству уже не нужен был такой рычаг воздействия как государственный надзорный орган, могущий привлечь работодателя к административной ответственности за нарушение трудового законодательства. Поэтому государство ничего не теряло, передав функции такого надзора в ведение профсоюзов, как бы сейчас сказали, государство освободилось от непрофильных активов. Отсюда вытекает третья причина

⁴⁰⁵ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 98.

передачи надзора за соблюдением трудового законодательства – государство перестало в нем нуждаться, так как все предприятия стали государственными, а осуществление надзора самому за собой смысла не имеет.

Можно выделить также еще одну причину, вытекающую из предыдущей. Передав обязанности по надзору за соблюдением трудового законодательства в ведение профсоюзов, государство фактически «взвалило» выполнение своей, весьма непростой, задачи на самих работников. Соответственно, была передана и ответственность за состояние работы на таком сложном участке.

Изменение подведомственности инспекции труда оказало достаточно большое влияние на дальнейшее развитие этого института. Вначале следует отметить, что инспекторы труда были переведены в систему профсоюзов не в полном составе. ВЦСПС постановлением от 14.10.1933 образовал специальную комиссию, которая рассматривала предложения центральных комитетов союзов и их территориальных советов о штатной численности инспекторов труда. Результатом этой работы стало сокращение общего штата инспекции труда с 9 611 до 6 250 инспекторов (правовых, технических и санитарных).⁴⁰⁶

Инспекция труда в системе профсоюзов развивалась следующим образом. *Во-первых*, кардинально изменился принцип построения инспекции труда. В постановлении СНК СССР и ВЦСПС от 10.09.1933 было определено, что инспекция труда организуется по отраслевому принципу при всех центральных комитетах союзов и при их местных органах; ранее же инспекция труда строилась по территориальному принципу.

Однако в литературе отмечается, что еще в течение двух лет – в 1933 и 1934 гг. – инспекция была организована на «сочетании отраслевого и территориального принципов».⁴⁰⁷ Наличие в течение указанного периода и отраслевого и территориального признаков формирования инспекции труда объясняется тем, что постановлением СНК СССР и ВЦСПС от 10.09.1933 № 1952 «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС» общее руководство инспекциями труда на

⁴⁰⁶ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 97.

⁴⁰⁷ Там же. с. 96.

местах было возложено на местные советы профессиональных союзов.

Только с 1935 г. «инспекция труда организована исключительно по производственно-отраслевому принципу и полностью находится в ЦК союзов».⁴⁰⁸ Это было связано с решением IV пленума ВЦСПС (5-6 сентября 1934 г.), передать всех инспекторов труда в ведение отраслевых профсоюзов, а на советы профсоюзов возложить лишь общий контроль за работой по охране труда.⁴⁰⁹

Кроме того, Центральные и областные (краевые) комитеты профсоюзов практически с самого начала стали практиковать прикрепление своих инспекторов труда к конкретным предприятиям, наряду с существовавшими районными инспекторами, что было, конечно, новой формой организации работы инспекции труда. Секретариат ВЦСПС вынужден был издать постановление по данному вопросу⁴¹⁰, в котором разъяснил правовое положение таких (прикрепленных к предприятиям) инспекторов труда: 1) они состоят в штате областного (краевого) или Центрального комитета профсоюза; 2) подчиняются непосредственно указанным органам, а не фабрично-заводскому комитету предприятия (из данного разъяснения можно сделать о том, что ФЗК пытались подчинить инспекторов труда себе) и 3) имеют все права районных инспекторов труда.

Во-вторых, появилась необходимость в новой нормативной базе, на основании которой действовала бы инспекция труда в системе профсоюзов. Постановлением Президиума ВЦСПС от 05.10.1933 «Об инспекции труда профсоюзных органов»⁴¹¹ было установлено, что инспекция труда продолжает руководствоваться в своей работе положениями и инструкциями Наркомтруда. Центральным комитетам профсоюзов было предложено немедленно развернуть работу правовой, технической и санитарной инспекций труда, «не ожидая новых инструкций и положений».

⁴⁰⁸ Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951. с. 174.

⁴⁰⁹ Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). Издательство ВЦСПС. Профиздат – 1949. с. 74, 75.

⁴¹⁰ Постановление секретариата ВЦСПС от 29.06.1934 «Об инспекторах труда, прикрепленных к предприятиям, и о порядке обжалования их решений» // Бюллетень ВЦСПС, июль 1934, № 13-14. с. 22.

⁴¹¹ Бюллетень ВЦСПС, январь 1934, № 1-2. с. 12.

Далее появилась неопределенность в вопросе о порядке рассмотрения жалоб на постановления инспекторов труда о наложении штрафов за нарушение законодательства о труде (такое право было сохранено за инспекциями труда постановлением СНК СССР и ВЦСПС от 10.09.1933) в связи с тем, что структура профсоюзных органов отличалась от структуры органов труда. ВЦСПС разъяснил, что жалобы на постановления инспектора труда «по оштрафованию администрации, привлечению ее к ответственности и т.д.» подаются районному комитету профсоюза, а в случае, когда соответствующее постановление вынесено инспектором труда районного совета профсоюза – в президиум этого совета.

В-третьих, был изменен порядок замещения должностей инспекторов труда, так как порядок комплектования инспекции труда, утвержденный НКТ СССР и НКТ РСФСР, утратил актуальность. Первоначально данный вопрос был разрешен в постановлении секретариата ВЦСПС от 15.02.1934 «О порядке утверждения инспекторов труда».⁴¹² Порядок утверждения был поставлен в зависимость от уровня профессионального союза, в котором имела должность инспектора труда: - инспекторы труда областных (краевых) комитетов союзов утверждались президиумом соответствующего Центрального комитета союза; - инспекторы труда районных и городских советов профсоюзов утверждались президиумом областного (краевого) совета профсоюзов; - инспекторы труда Центрального комитета союза и областного (краевого) совета профсоюзов утверждались ВЦСПС.

В.С. Гудковым было высказано мнение, что «с переходом правовой инспекции в профсоюзы сохранился принцип избрания инспекторов».⁴¹³ На наш взгляд, такой вывод совершенно не следует из рассматриваемого постановления секретариата ВЦСПС, в котором установлен порядок утверждения инспекторов труда, но ничего не говорится об их избрании. Только в п. 2 постановления указано, что инспекторы труда ЦК союзов выдвигаются центральными ко-

⁴¹² Бюллетень ВЦСПС, февраль 1934, № 3-4. с. 10.

⁴¹³ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 98.

митетами, то есть, опять же, речи ни о каких выборах инспекторов не ведется.

В 1937 г. вышеуказанный порядок утверждения инспекторов труда был изменен. В соответствии с постановлением VI пленума ВЦСПС (28.04 – 15.05.1937) «Об отчетах профсоюзных органов в связи с выборами последних» правовые, технические и санитарные инспектора труда должны были утверждаться на пленумах центральных комитетов союзов, что обуславливалось необходимостью «укрепления и поднятия авторитета инспекторов труда».⁴¹⁴ Интересно, что указанным постановлением была введена дополнительная процедура – «сдача специального экзамена в особой квалификационной комиссии, организуемой при ЦК союзов», и только после его сдачи «инспектор может получить звание инспектора».⁴¹⁵

В-четвертых, изменяется содержание возложенных на инспекцию труда обязанностей – инспекция труда перестает выполнять ряд возложенных на нее функций. В 1935 г. была создана единая государственная санитарная инспекция при СНК СССР, а с 20.07.1936 Всесоюзная Государственная санитарная инспекция включена в состав Наркомздрава СССР. В связи с этим «весь санитарный надзор... постепенно переходит к этой инспекции, и к 1940 г. в ЦК профсоюзов санитарных инспекторов фактически уже не было».⁴¹⁶

С 1937 г. инспекторы труда были освобождены от контроля за состоянием культурно-бытовых и медицинских учреждений, обслуживающих членов профсоюзов. Этот контроль перешел к жилищно-бытовым и культурным отделам и отделам социального страхования ЦК профсоюзов.

В 1938 г. для упрощения порядка согласования проектов объектов промышленного строительства и повышения ответственности проектирующих и строительных организаций было отменено предварительное согласование проектов с инспекцией труда. Инспекция осуществляла преднадзор, участвуя в приемке новых предприятий и цехов.

⁴¹⁴ Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). Издательство ВЦСПС. Профиздат – 1949. с. 125.

⁴¹⁵ Там же.

⁴¹⁶ Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951. с. 175.

Слияние НКТ СССР с ВЦСПС и передача последнему обязанностей, в частности, по надзору за соблюдением законодательства о труде не слишком изменило общий критический настрой руководства государства по эффективности деятельности в области организации труда вообще (но теперь уже осуществляемой профсоюзами) и в области охраны труда в частности.

Определенная часть этой критики была связана с общей обстановкой в государстве в рассматриваемый период – массовые репрессии, активные поиски «вредителей» и «шпионов» и т.п. Негативная оценка деятельности профсоюзов в области охраны труда давалась как со стороны официальных органов, так и в периодической печати.

VI пленум ВЦСПС (28.04 – 15.05.1937) принял постановление «Об отчетах профсоюзных органов в связи с выборами последних»,⁴¹⁷ в котором указал, что профсоюзы «не сумели организовать» «работу по охране труда и технике безопасности». «Неоднократные сигналы рабочих, служащих, инженеров и техников о наличии преступного нарушения трудового законодательства, правил техники безопасности (разрушения вентиляционных установок, ограждений и т.п.) зачастую оставались без внимания со стороны профсоюзов... Руководители профсоюзов не проявили к этим сигналам рабочих политического чутья, не сделали из них политических и практических выводов, не боролись против преступного нарушения законов об охране труда, чем облегчили возможность для преступной деятельности врагов народа – троцкистских вредителей, диверсантов и их правых сообщников».⁴¹⁸

Обстановка «самокритики» существовала и на совещаниях инспекторов. Так, на 6-ом Нижегородском Губернском совещании инспекторов труда, проходившем 15-19.01.1936, во вступительном слове говорилось, в частности, «на совещании мы должны подвергнуть себя критике в области нашей работы».⁴¹⁹

В периодической печати того времени также имелись подобные, даже

⁴¹⁷ Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). Издательство ВЦСПС. Профиздат – 1949. с. 102.

⁴¹⁸ Там же. с. 121, 122.

⁴¹⁹ ЦАНО. Фонд № 160. Опись № 3. Ед. хр. № 191. л. 1.

ещё более жесткие, оценки. Например, Э. Гамарников в марте 1937 г. пишет в журнале «Вопросы профдвижения», «что одним из главных участков, где враги народа, наемные убийцы и диверсанты творили свое черное дело, была охрана труда и техника безопасности».⁴²⁰ Т. Тирзбанурт в июньском номере этого же журнала приводит «несколько фактов подлого вредительства троцкистских бандитов в области охраны труда». Интересно, что приводится пример и по поводу деятельности инспекторов труда: «в ЦК союза коксо-химии правовой инспектор Островский и технический инспектор Трусов стали на защиту злостных нарушителей трудовой дисциплины, в том числе Ларина и Артюшина, связанных с диверсантом – троцкистом Яхонтовым».⁴²¹ «Вредителями» и «шпионами» автор статьи этих инспекторов не называет, ограничившись мнением, что они «совершенно не пригодны для этого дела люди».

Из приведенных примеров видно, что в рассматриваемый период государство старалось придать также и идеологический аспект деятельности инспекции труда. В работе этого, по своей сути, не политического органа, большевики также пытались найти и находили ту или иную политическую подоплеку, разоблачая всякого рода «заговоры» и обнаруживая «врагов народа». Следовательно, в вопросах охраны труда государство также осуществляло пропаганду своей репрессивной политики.

В начале 1950-х гг. подобная направленность всё ещё имела место. Так, Я.Л. Киселев в упоминавшейся ранее диссертации уделяет внимание данному аспекту. «... отсутствие должного надзора со стороны инспекции труда профсоюзов вызвало временное ослабление работы по охране труда, чем воспользовались враги народа. Судебные процессы над врагами народа вскрыли ряд вредительских и диверсионных актов троцкистско-бухаринской банды шпионов и убийц, направленных против жизни и здоровья рабочих. Крупнейшей победой советского народа явилось полное разоблачение и ликвидация последствий

⁴²⁰ Гамарников Э. Подготовка кадров инспекции труда // Вопросы профдвижения, № 5-6, март 1937. с. 46.

⁴²¹ Тирзбанурт Т. Ликвидировать последствия вредительства в охране труда // Вопросы профдвижения, № 11, июнь 1937. с. 21.

вредительства врагов народа».⁴²²

В середине 1970-х гг. такая тенденциозность уменьшается. В.С. Гудков, цитируя постановление VI пленума ВЦСПС, уже опускает наиболее одиозные высказывания: не пишет про «троцкистских вредителей» и «диверсантов», не упоминает «вражеских попыток ликвидировать инспекцию труда».⁴²³

Что касается конкретных, конструктивных предложений по улучшению деятельности инспекции труда на рассматриваемом этапе, то они содержались и в постановлении VI пленум ВЦСПС и в статьях в СМИ, в частности, в журнале «Вопросы профдвижения»

Основное внимание указанный пленум ВЦСПС обратил на недостаточную квалификацию инспекторов труда в связи с чем, профсоюзам было поручено «обратить серьезное внимание на повышение квалификации инспекторов труда, на укрепление их состава хорошо знающими условия труда данного производства работниками...».⁴²⁴ Кроме данных, достаточно абстрактных предложений, пленум принял также конкретную норму – изменил порядок утверждения инспекторов труда. Во-первых, было установлено, что правовые, технические и санитарные инспекторы утверждаются на пленумах центральных комитетов союзов (ранее инспекторы утверждались президиумом профсоюза). Такая мера, по мнению, пленума ВЦСПС, «укрепит и поднимет авторитет инспекторов труда». Во-вторых, вводился обязательный «специальный экзамен», который следовало сдавать в «особой квалификационной комиссии, организуемой при ЦК союза». Только после успешной сдачи такого экзамена претендент мог получить звание инспектора.

Анализом проблем в области охраны труда в рассматриваемый период занимались, в частности, уже упоминавшиеся Э. Гамарников и Т. Тирзбанурт, во всяком случае, они опубликовали результаты своих исследований в перио-

⁴²² Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... к.ю.н., М., 1951. с. 169.

⁴²³ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 100, 101.

⁴²⁴ Постановление VI пленума ВЦСПС (28 апреля – 15 мая 1937 г.) «Об отчетах профсоюзных органов в связи с выборами последних» (п. 11) // Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). Издательство ВЦСПС. Профиздат – 1949. с. 121.

дической печати – журнале «Вопросы профдвижения». Выводы, к которым пришли оба автора, сходны; однако, если статьи Т. Тирзбанурта носили в большей степени пропагандистский характер, то Э. Гамарников более детально и с практической точки зрения попытался разобраться в ситуации с кадрами инспекции труда профсоюзов.

Какие же проблемы по данному вопросу видят указанные авторы? Первая проблема – недостаточная квалификация инспекторского состава; цифры приводятся следующие: в 1936 г. из всех работающих инспекторов труда (правовых, технических и санитарных) высшее образование имели 40 % (главным образом, технические и санитарные инспекторы), среднее образование – 20 %, незаконченное среднее и низшее образование – 40 % инспекторов.⁴²⁵ Второй проблемой была незаполненность штатов инспекторов труда. «В ЦК союзов точного машиностроения и электрослаботочной промышленности штат заполнен только на одну треть, в ЦК союзов среднего машиностроения и военнометаллической промышленности – на одну пятую».⁴²⁶ Всего на начало 1937 г. вакантными оставались «около 900»⁴²⁷ штатных единиц инспекторов труда.

На нехватку инспекторов труда, причем при наличии штатных единиц, обратил внимание VII пленум ВЦСПС (02-15.09.1938). В п. 10 постановления «О выполнении решений VI пленума ВЦСПС» центральным комитетам союзов было поручено «в двухмесячных срок доукомплектовать штаты инспекторов труда, выдвигая на эту работу наиболее проявивших себя общественных инспекторов по труду».⁴²⁸ Как отмечает в своей диссертации Я.Л. Киселев, «выполнение постановлений VI и VII пленумов ВЦСПС улучшило работу инспекций труда ЦК союзов. За образцовую и плодотворную работу в области охраны

⁴²⁵ Гамарников Э. Подготовка кадров инспекции труда // Вопросы профдвижения, № 5-6, март 1937. с. 46. Тирзбанурт Т. Охрана труда рабочих СССР // Вопросы профдвижения, № 1, январь 1937. с. 17.

⁴²⁶ Тирзбанурт Т. Охрана труда рабочих СССР // Вопросы профдвижения, № 1, январь 1937. с. 17.

⁴²⁷ Гамарников Э. Подготовка кадров инспекции труда // Вопросы профдвижения, № 5-6, март 1937. с. 46.

⁴²⁸ Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). Издательство ВЦСПС. Профиздат – 1949. с. 144.

труда был удостоен правительственными наградами ряд технических инспекторов ЦК союзов – т.т. Кефчиянц, Максимов, Мосин и другие».⁴²⁹

Еще одна, третья, проблема состояла в отсутствии специального образовательного учреждения, специального факультета, на котором осуществлялась бы подготовка кадров для инспекции труда, так как «ни один из существующих ведомственных втузов или вузов не может дать подходящих работников для профсоюзной работы по охране труда».⁴³⁰ Также «из рук вон плохо поставлена переподготовка инспекторов».⁴³¹

Весьма показательным элементом советских органов надзора за соблюдением трудового законодательства в период командно-административной системы являлся также институт общественных инспекторов по охране труда. Впервые данный институт был введен постановлением СНК СССР от 30.06.1931 № 508 «Об общественных инспекторах по охране труда».⁴³² Цель их появления определялась в преамбуле указанного постановления – это необходимость «улучшить работу по охране труда и технике безопасности непосредственно на производстве и усилить контроль рабочей общественности за проведением в жизнь законов о труде».

Положение об общественном инспекторе по охране труда было утверждено Президиумом ВЦСПС только 21.01.1944. Вскоре, 03.08.1944, Секретариатом ВЦСПС было утверждено также Положение об общественном инспекторе по охране труда подростков.⁴³³

Сравнительный анализ прав общественных инспекторов труда и полномочий, предоставленных штатным инспекторам труда, позволяет сделать вывод о том, что уровень компетенции в области *осуществления* надзора за соблюдением трудового законодательства был одинаков; различия заключались в отсут-

⁴²⁹ Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951. с. 180.

⁴³⁰ Гамарников Э. Подготовка кадров инспекции труда // Вопросы профдвижения, № 5-6, март 1937. с. 47.

⁴³¹ Тирзбанурт Т. Охрана труда рабочих СССР // Вопросы профдвижения, № 1, январь 1937. с. 17.

⁴³² СЗ СССР, 1931, № 42, ст. 289.

⁴³³ Справочник профсоюзного работника, 1951. с. 282.

ствии у общественных инспекторов труда властных полномочий на выдачу предписаний об устранении выявленных нарушений и привлечению к ответственности за нарушения трудового законодательства. Реализовать властные полномочия в данных областях общественные инспекторы труда могли только при непосредственном участии инспекторов труда (через них или по предварительному согласованию с ними).

«Общественность» общественных инспекторов труда состояла в том, что они выполняли свою работу «бесплатно в порядке общественной нагрузки в нерабочее время» (п. 5 постановления СНК СССР от 30.06.1931). Однако, оплату за свою общественную работу они все-таки могли получить; «за образцовую постановку работы по охране труда и технике безопасности» было введено «премирование из фонда премирования» (п. 6 постановления).

Интересно отметить также следующий весьма показательный факт – способ формирования состава общественных инспекторов труда. Если в п. 2 постановления декларировался принцип добровольности для поступления в общественные инспекторы труда, то в его п. 1 была предусмотрена императивная норма – «во всех государственных предприятиях, на транспорте, строительстве и в совхозах выделяются общественные инспектора по охране труда». Данный способ участия в общественной работе получил весьма точное название «добровольно-принудительный».

Деятельности общественных инспекторов труда уделялось весьма пристальное внимание со стороны государства. В частности, были организованы курсы повышения квалификации. Почти треть отведенного времени (30 час. из 100) была отведена на изучение Конституции СССР (16 час.) и Основам учения Ленина – Сталина о профсоюзах (24 час.; столько же, сколько на изучение советского трудового законодательства).⁴³⁴

На 01.01.1938 общественных инспекторов труда имелось 239 000 человек⁴³⁵ – цифра просто огромная. Для сравнения – штатных инспекторов труда

⁴³⁴ См. Вопросы профдвижения, № 22, ноябрь 1937. с. 63.

⁴³⁵ Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951. с. 171.

на начало 1940 г. было чуть более 6 000 человек.⁴³⁶

Направленность на развитие института общественных инспекторов труда достаточно наглядно характеризует уже указанную нами выше тенденцию на максимальное сокращение государственного финансирования любой, даже не-обходимой, деятельности, а также передачу государственных функций в руки «общественные» без оглядки на качество их выполнения.

В этом же ряду стоит и сокращение правовых инспекторов труда, произведенное в 1940 г. после X пленума ВЦСПС. В п. 2 постановления «Об устранении некоторых недостатков в профсоюзном аппарате и улучшении работы профсоюзных органов»⁴³⁷ было утверждено решение Президиума ВЦСПС о сокращении платного профсоюзного аппарата в 2-3 раза. В результате проведенного сокращения «в отделах охраны труда профсоюзных органов из 6 366 инспекторов осталось только 2 428 технических инспекторов, то есть инспекция была сокращена на 3 938 работников. Этими работниками были правовые инспектора».⁴³⁸

Вопрос о нецелесообразности существования правовых инспекторов труда был поднят на страницах газеты «Труд» в апреле – мае 1940 г. Инициаторами дискуссии – инспекторами труда ЦК союза рабочих маслобойной и жировой промышленности Б. Прокофьевым и А. Ефремовым – было высказано мнение о необходимости «правовую часть работы инспекций труда областных и центральных комитетов профсоюзов передать в отделы заработной платы».⁴³⁹ Цель такой «передачи» заключалась, по мнению авторов, во-первых, в «сокращении аппарата», во-вторых, в том, что это «даст возможность добиться более глубокого разрешения правовых вопросов и дальнейшего укрепления работы в об-

⁴³⁶ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 100, 106.

⁴³⁷ Постановление X пленума ВЦСПС по докладу тов. Шверника Н.М. «Об устранении некоторых недостатков в профсоюзном аппарате и улучшении работы профсоюзных органов». Изд. Горьковского обкома союза госторговли, г. Горький, 1940. с. 4.

⁴³⁸ Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 100.

⁴³⁹ Прокофьев Б., Ефремов А. Нужны ли правовые инспектора труда // Труд, 09.04.1940.

ласти заработной платы». Поддержал вышеприведенное мнение П. Кустов – заведующий отделом охраны труда ЦК союза рабочих минеральных удобрений и содовых продуктов. Им было приведен только один довод по существу вопроса: «На Воскресенском химкомбинате имеются технический и правовой инспекторы труда. Однако они должной работы со сверхурочными часами не ведут. ... То же и на Константиновском заводе»⁴⁴⁰; остальная часть статьи посвящена распределению обязанностей правового инспектора труда (хотя решения об их сокращении еще принято не было). Вывод автора статьи о том, что «перестройка работы в связи с ликвидацией правовых инспекторов должна усилить деятельность технической инспекции и общественных инспекторов», опять-таки указывает на цель не улучшения качества надзора за соблюдением трудового законодательства, а выполнение этой работы бесплатно, не считаясь с возможным (скорее, даже, вероятным) ухудшением ее качества. Согласен с необходимостью ликвидации правовой инспекции труда и П. Егоров – член Ленинградского обкома союза рабочих промышленности вооружений СССР. По его мнению, «контролем за точным соблюдением трудового законодательства и пропагандой его» уже успешно занимаются комиссии охраны труда и общественные инспекторы труда непосредственно на производстве.⁴⁴¹ Однако позиция данного профсоюзного работника отличается тем, что он предлагает все-таки оставить одного-двух инспекторов в обкомах и ЦК союзов для руководства комиссиями охраны труда и общественными инспекторами труда на заводах.

Кроме вышеуказанных статей газета «Труд» еще дважды – 29 апреля и 11 мая 1940 г. публиковала обзор писем читателей, высказывавшихся по рассматриваемому вопросу, среди которых имелись мнения и за сохранение правовой инспекции труда и против.

Итог обсуждения был подведен, как уже указывалось выше, на X пленуме ВЦСПС, после которого штат правовых инспекторов труда был сокращен.

Начавшаяся Великая Отечественная война внесла определенные коррек-

⁴⁴⁰ Кустов П. Правильное предложение // Труд, 15.04.1940.

⁴⁴¹ Егоров П. Лишнее звено // Труд, 20.04.1940.

тивы в работу инспекции труда. Во-первых, вновь возник вопрос об укомплектованности штата инспекции, так как значительное количество инспекторов пополнили ряды Красной Армии. Во-вторых, вопросы охраны труда и техники безопасности отошли, всё-таки, на второй план, несмотря на то, что в литературе указывается на постоянное проявление «заботы о здоровье и нуждах трудящихся».⁴⁴² В-третьих, акцент в работе инспекторов труда сместился в сферу предварительного контроля при приемке эвакуируемых предприятий. В-четвертых, именно в данный период после сокращения должностей правовых инспекторов инспекция труда окончательно была оформлена в техническую инспекцию труда. 21.01.1944 Президиум ВЦСПС утвердил Положение о технической инспекции труда,⁴⁴³ оформившей этот шаг. Вскоре, 30.06.1944 постановлением СНК СССР⁴⁴⁴ была введена должность Главного инспектора ЦК профсоюза.

Следует отметить, что преобладание мнения о «ненужности» правовых инспекторов господствовало, примерно, до 1956 г. Именно в этом году в журнале «Советское государство и право» была опубликована статья Я.Л. Киселева, которая была посвящена анализу правового положения профсоюзов в СССР на тот момент. В ней, в частности, указывалось, что «нельзя признать правильной практику профсоюзов, фактически передавших функции правовой инспекции техническим инспекторам (инженерам и техникам). ... Качество правовой работы профсоюзов при таком совмещении в одном лице технического и правового инспектора также не выигрывает».⁴⁴⁵ Хотя тот же Я.Л. Киселев в своей диссертации в 1951 г. утверждал, что «разделение инспекции труда на правовую и техническую... себя уже не оправдывало».⁴⁴⁶

В дальнейшем (после 1956 г.) вопрос о целесообразности существования правовой инспекции труда уже не ставился; авторы всех изученных нами ста-

⁴⁴² Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951. с. 183.

⁴⁴³ Справочник профсоюзного работника, 1951. с. 62.

⁴⁴⁴ Там же. с. 34.

⁴⁴⁵ Киселев Я.Л. О правовом положении профсоюзных организаций в СССР // Советское государство и право, 1956, № 4. с. 65.

⁴⁴⁶ Там же. с. 176.

тей, диссертаций, учебников были единодушны во мнении о безусловной необходимости в осуществлении надзора за соблюдением трудового законодательства специалистами-юристами.⁴⁴⁷ Такое сходство мнений было следствием принятия постановления Пленума ЦК КПСС от 17.12.1957 «О работе профессиональных союзов СССР»,⁴⁴⁸ появившегося, в свою очередь, вслед за решением XX съезда КПСС (1956 г.), указавшего на необходимость строжайшего соблюдения социалистической законности со стороны всех партийных и советских органов. В постановлении Пленума ЦК КПСС профсоюзам было предписано повысить ответственность хозяйственных руководителей, систематически нарушающих трудовое законодательство, для чего «в полной мере использовать предоставленные им права по осуществлению государственного надзора за соблюдением законодательства о труде и общественного контроля за состоянием охраны труда». Постановлением ВЦСПС от 21.02.1958 в порядке эксперимента при 6 Советах профсоюзов (Московском областном и Московском городском, Ленинградском, Карагандинском, Свердловском и Донецком Советах), были созданы правовые инспекции труда. Интересно отметить, что нормативного правового акта (Положения), регулирующего деятельность правовой инспекции, принято, тем не менее, не было. Деятельность же технической инспекции подверглась регламентации – было принято новое Положение о техническом инспекторе совета профсоюза, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 17.01.1958.⁴⁴⁹ Однако, несмотря на «положительные результаты деятельности правовых инспекторов труда»,⁴⁵⁰ подтвердившуюся «целесообразность введения должностей правовых инспекторов»⁴⁵¹ воссоздание правовой инспекции труда в полном объеме было начато только спустя 19 лет после при-

⁴⁴⁷ См., например, Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. с. 102, 104. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. с. 50.

⁴⁴⁸ «КПСС в резолюциях и решениях», т. 7, 1971. с. 307.

⁴⁴⁹ Бюллетень ВЦСПС, 1958, № 3. с. 5.

⁴⁵⁰ Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. с. 46.

⁴⁵¹ Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962. с. 182.

нения Положения о правовой инспекции труда.⁴⁵²

С принятием данного Положения и воссозданием в полной мере на его основе правовой инспекции труда начался, на наш взгляд, следующий, VII и последний этап развития инспекции труда в советский период. В рамках данного этапа осуществляется дальнейшее совершенствование законодательства об инспекции труда. Получает свое дальнейшее развитие институт общественных инспекторов труда, переименованных во внештатных технических и внештатных правовых инспекторов, осуществлявших общественный контроль за соблюдением законодательства о труде и правил охраны труда. В этот период были утверждены Положения о внештатной технической инспекции труда⁴⁵³ и Положение о внештатной правовой инспекции труда.⁴⁵⁴

Принятие Основ законодательства Союза ССР о труде⁴⁵⁵ дало толчок развитию системы органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде. К этой системе в 1986 году относились:

- прокуратура – межотраслевой правоохранительный орган, осуществлявший высший надзор за точным и единообразным исполнением законов о труде;
- специально уполномоченные государственные органы и инспекции (Госгортехнадзор, Госэнергонадзор, Госсаннадзор, Госатомэнергонадзор, Инспекция по контролю газоочистных и пылеулавливающих установок), не зависящие в своей деятельности от предприятий и их вышестоящих органов;
- органы государственной власти и управления (Советы народных депутатов и их исполнительные и распорядительные органы, министерства, государственные комитеты, ведомства) осуществлявшие контроль (внутриведомственный контроль) за соблюдением законодательства о труде в отношении подчиненных им предприятий, учреждений, организаций, что являлось частью их бо-

⁴⁵² Утверждено постановлением Президиума ВЦСПС от 22.11.1976 // Сборник постановлений ВЦСПС. Октябрь – декабрь 1976 года. М., 1977. с. 14 – 16.

⁴⁵³ Постановление Президиума ВЦСПС от 10.10.1980 // Сборник постановлений ВЦСПС. Октябрь – декабрь 1980 года. М., 1981. с. 10.

⁴⁵⁴ Постановление Президиума ВЦСПС от 31.01.1978 // Сборник постановлений ВЦСПС. Январь – март 1978 года. М., 1978. с. 12.

⁴⁵⁵ Ведомости ВС СССР, 1970, № 29, ст. 265.

лее широкой компетенции;

- выборные профсоюзные органы, состоящие в их ведении техническая и правовая инспекции труда.

Несмотря на столь разветвленную систему органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, созданную в СССР к началу 80-гг. XX в. правовая инспекция труда играла ведущую роль в этой системе, так как являлась единственным специально созданным органом, предназначенным исключительно для осуществления надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. По мнению Л.В. Никитинского, «правовая инспекция труда активизирует деятельность иных органов [надзора и контроля]... До создания правовой инспекции система органов надзора и контроля имела незавершенную форму, создание инспекции сыграло роль катализатора в деятельности системы в целом».⁴⁵⁶ В целом соглашаясь с данной точкой зрения, уточним только, что система не «имела», а «приобрела» незавершенный вид после упразднения правовой инспекции труда в 1940 г.

Проведенное исследование и анализ комплекса материалов по вопросам надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства в период с 1940 по 1989 гг. показывает, что данная проблематика находилась в поле зрения правоведов, и указанная тема рассмотрена в достаточной степени. Формами изучения являлись диссертационные исследования,⁴⁵⁷ проведенные как в совет-

⁴⁵⁶ Никитинский Л.В. Правовая инспекция труда в системе органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1981. с. 9.

⁴⁵⁷ См., Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974, Артеменко В.М. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1975. Никитинский Л.В. Правовая инспекция труда в системе органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1981. Васличев С.Ф. Правовое регулирование надзора и контроля за охраной труда и соблюдением трудового законодательства. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2000, Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Дисс. ... канд. юрид. наук, Пермь, 2003.

ский, так и в современный периоды, монографии,⁴⁵⁸ также стали периодически издаваться так называемые справочники профактива,⁴⁵⁹ сборники законодательных актов о труде и комментарии к ним. В связи с этим, полагаем, что отсутствует необходимость в очередном рассмотрении данных вопросов.

Функцию по осуществлению надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда государство вновь взяло на себя с изданием Указа Президента РФ от 04.05.1994 № 850 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда».⁴⁶⁰ Данным Указом была учреждена Федеральная инспекция труда при Министерстве труда РФ (Рострудинспекция) и подведомственные ей государственные инспекции труда в субъектах РФ. Положение о данной инспекции было утверждено Указа Президента РФ от 20.07.1994 № 1504.⁴⁶¹ С данного времени начинается новый этап развития российских органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, продолжающийся и в настоящее время.

Таким образом, система органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде в период командно-административной системы управления развивалась крайне неоднозначно и разнонаправлено, в целом, находясь в русле развития политической системы советского государства и отражая его экономические потребности. На этапе зарождения командно-административной системы инспекция труда (правовая, техническая, санитарная) была передана в ведение профсоюзов, сохранив при этом властные, государственные полномочия. Развитие тоталитарной политики государства и необходимость ускоренной индустриализации привели к упразднению (в 1940 г.) должностей правовых ин-

⁴⁵⁸ См., например, Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. Советское законодательство о труде: Справочник / Отв. ред. В.В. Клепцов. – М.: Профиздат, 1984.

⁴⁵⁹ См., например, Трудовое законодательство. Справочная книга для профактива. М.: Профиздат. 1971.

⁴⁶⁰ Собрание законодательства РФ, 1994, № 2, ст. 72.

⁴⁶¹ Собрание законодательства РФ, 1994, № 13, ст. 1476.

спекторов труда, в связи с чем в системе органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде осталась только техническая инспекция, к полномочиям которой относился, соответственно, надзор за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности. Одновременно развивается институт общественных инспекторов труда. В дальнейшем, некоторое ослабление тоталитаризма («оттепель») привело к осознанию со стороны руководителей государства необходимости осуществлять надзор не только за технической, но и за правовой стороной трудовых отношений, что повлекло введение нескольких должностей правовых инспекторов в некоторых областных советах профсоюзов. Однако, полномасштабное воссоздание правовой инспекции труда произошло только в 1977 году, когда было принято новое Положение о правовой инспекции труда и начато повсеместно введение должностей правовых инспекторов. В связи с развитием промышленности стали создаваться специализированные государственные органы и инспекции, осуществлявшие надзор и контроль за соблюдением правил и норм в отдельных производственных отраслях. К 1986 году была создана разветвленная система органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, включавшая как государственные, так и профсоюзные органы, как специализированные инспекции и надзоры, так и органы власти и управления, для которых данная деятельность являлась только частью их более широкой компетенции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возникновение фабрично-заводского законодательства в Российской империи, а вслед за ним и создание специальных государственных органов надзора за его соблюдением, связано, как и в западных странах, с процессом перехода от феодального способа производства к капиталистическому. Между тем, наличие в нашей стране крепостного права оказывало замедляющее воздействие на начало и ход промышленного переворота, а, соответственно, и на формирование капиталистических экономических отношений. Только после 1861 г. в России в полной мере появились все необходимые экономические предпосылки для этого. В связи с чем появляется новый, ранее не существовавший вид общественных отношений – трудовые отношения, которые возникали между работодателями и работниками по поводу добровольного применения труда. Эти новые отношения неизбежно потребовали их правового регулирования, что правительство и делает путем принятия фабрично-заводских законов, которые, в свою очередь, влекут необходимость в осуществлении надзора за их исполнением и соблюдением, то есть появление фабричной инспекции.

Из изложенного мы делаем вывод, что экономические предпосылки и условия явились одним из ключевых моментов для формирования законодательных норм, регулирующих отношения между работниками и работодателями, в том числе и вопросы надзора за их соблюдением.

Одновременно с формированием капиталистических экономических отношений в середине XIX в. происходит процесс распада социальной организации Российской империи, в основе которой лежало сословное деление, и формирование новой общественной группы на основании классов. Два вновь возникших класса – буржуазия и пролетариат – приобрели серьезную, а впоследствии и определяющую, силу в обществе и способность отстаивать свои интересы. Рабочий класс (пролетариат), хотя и не представлявший собой большинство российского общества, под воздействием ряда обстоятельств сыграл важную роль в истории России. Среди таких обстоятельств мы называем: 1) нали-

чие крупных промышленных предприятий, что создавало совершенно иные отношения между рабочими и работодателями, по сравнению с малыми предприятиями, которые были характерны для Западной Европы, и 2) социальное происхождение основной части рабочих (жители деревни, причем из беднейших крестьян), которые были уже не способны жить только на доходы от сельского труда, а также были недостаточно приспособлены и к заводской, фабричной работе, что создавало на новом месте работы напряженную обстановку.

Значительное влияние на процесс учреждения и развития в дальнейшем оказали внутривластные и юридические причины. В качестве основных внутривластных причин, повлиявших на формирование и развитие фабрично-заводского законодательства и актов о фабричной инспекции, нами отмечаются: 1) существовавшие экономические противоречия между более передовыми, применяющими прогрессивные методы ведения дел – Петербургскими фабрикантами и заводчиками и ведущими дела прежним – «патриархальным» способом – Московскими промышленниками, которое выливалось в принятие различных законов, регулирующих трудовые отношения, причем в разные периоды законодательство то развивалось, то становилось более консервативным в зависимости от того, какое промышленное лобби брало верх в правительственных кругах; 2) наличие рабочего движения, вовне выражавшегося в проведении рабочими стачек и забастовок. Если проследить временные рамки происходивших в конце XIX в. наиболее крупных стачек рабочих и даты принятия тех или иных фабричных законов, то налицо будет тенденция о следовании даты издания закона непосредственно за крупным выступлением рабочих; 3) противостояние между министерством внутренних дел и министерством финансов (после 1905 г. – Министерство торговли и промышленности). Министерство финансов имело цель максимального развития национальной экономики, в том числе промышленности, что не могло не сказаться на подготавливаемых им законопроектах, которые, имея в виду указанную задачу, «предпочитали интересы работодателей интересам рабочих». Министерство же внутренних дел обеспечивало порядок в стране, потому всячески старалось не допустить рабочих

волнений, стачек и тому подобных массовых беспорядков.

В качестве юридического фактора учреждения фабричной инспекции мы выделяем создание и развитие новой отрасли законодательства – фабрично-заводского, для эффективного воплощения в жизнь которой требовались, наряду с установлением мер ответственности за его нарушение, создание специального государственного органа, который бы такие нарушения выявлял и привлекал нарушителей к ответственности.

Таким образом, совокупность внутривластных причин и юридических условий, имеющих глубинное внутреннее взаимодействие, и приводит к появлению в Российской империи специального органа надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства – фабричной инспекции.

В настоящем диссертационном исследовании нами предложена периодизация развития фабричной инспекции в Российской империи на основе таких критериев, как 1) правовой статус фабричной инспекции, в частности, подчиненность; 2) основные направления деятельности инспекции труда в соответствующий период и 3) пространственно-территориальное распространение.

На I этапе, который охватывает период с 1859 г. до 01.06.1882, происходит обсуждение в различных кругах вопроса о необходимости создания фабричной инспекции. Первый проект создания в Российской империи специального государственного органа надзора за исполнением законодательства о труде мы встречаем в проекте Правил для фабрик и заводов в С.-Петербурге и его уезде 1860 г.

II этап, имеющий временные рамки с 01.06.1882 до 03.06.1886, знаменует начало юридического оформления инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих и образование фабричной инспекции. Специальный государственный орган надзора за соблюдением и исполнением фабрично-заводского законодательства в России впервые был создан Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 01.06.1882 «О малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах», первоначально именовавшийся «Инспекция по надзору за занятиями малолетних, работающих на фабриках, заводах и

мануфактурах». В дальнейшем происходит постепенное расширение полномочий и увеличение обязанностей фабричных инспекторов, что было связано с принятием новых актов фабрично-заводского законодательства и поэтапным распространением их на все большее количество губерний с одновременным увеличением штатной численности инспекции.

В пределах III этапа с 03.06.1886 до 14.03.1894 осуществляется более детальное правовое регулирование деятельности фабричной инспекции, расширяются её полномочия, происходит структурирование и распространение надзора инспекции не только на малолетних рабочих, но и на остальные категории фабрично-заводских трудящихся, а также постепенное увеличение территории надзора. 03.06.1886 было Высочайше утверждено мнение Государственного Совета «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции». Законом были утверждены, в частности, Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, которые являлись краеугольным камнем во всей системе фабрично-заводского законодательства Российской империи, они просуществовали вплоть до 1913 г., после чего их нормы были включены в Устав о промышленном труде.

Таким образом, в конце XIX в. в Российской империи была создана и начала функционировать фабричная инспекция – орган надзора и контроля за соблюдением и исполнением фабрично-заводского законодательства на промышленных предприятиях, за исключением ремесленных заведений и казенных предприятий, расположенных на европейской территории России.

На IV этапе (с 14.03.1894 до 30.05.1903) происходит трансформация фабричной инспекции из органа, осуществляющего социально-правовое регулирование трудовых отношений между работодателем и работником, в инженерно-техническую инстанцию, контролирующую в большей степени соблюдение техники безопасности производственного процесса. Такое изменение связано с Высочайшим утверждением 14.03.1894 мнения Государственного Совета «О

преобразовании фабричной инспекции и должностей губернских механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих», которым были установлены требования к наличию у фабричных инспекторов высшего технического образования, что было связано с возложением на них обязанности по надзору за паровыми котлами. Отсюда мы делаем вывод о смещении акцента с правовой на техническую сторону работы фабричных инспекторов, что является, по нашему мнению, искусственным действием верховной власти, предпринятой с целью, возможно, отвлечь инспекторов от их ключевой задачи – осуществление надзора за правовой составляющей трудовых отношений между фабрикантами и рабочими, той задачи, ради которой она и создавалась. В этом же 1894 г. Министр финансов утверждает Наказ чинам фабричной инспекции, в котором достаточно подробно расписывался порядок действий фабричных инспекторов при реализации ими полномочий по надзору за соблюдением фабрично-заводского законодательства. Произведенный правовой анализ прав и обязанностей фабричных инспекторов, содержащихся в Наказе, позволил нам сделать некоторые выводы. Во-первых, мы отмечаем очень большое количество самых разнообразных по своему содержанию обязанностей, которые были возложены на инспектора. Причем, наряду с обязательным выполнением надзорных функций имелась крайне объемная категория обязанностей, не имеющих никакого отношения к их основной сфере деятельности. Такой большой разброс по характеру полномочий, большое их количество, наличие не профильных обязанностей, занимающих для выполнения существенное время, а также обширность территории участков и небольшой штат инспекторов привел к тому, что степень осуществления собственно надзора за соблюдением фабрично-заводского законодательства была недостаточной, во всяком случае, не соответствующей требованиям времени. Во-вторых, положительной особенностью предоставленных фабричным инспекторам полномочий являлась их примирительная направленность. В действующем трудовом законодательстве Российской Федерации подобного полномочия (обязанности, пра-

ва) инспектора труда не существует (ст. 356 Трудового кодекса РФ), однако необходимость в такой посредническо-примирительной деятельности и в настоящее время, также как и в конце XIX в. – начале XX в. имеется, и она весьма значительна. Внушительное количество трудовых споров могло бы быть разрешено ещё на данном, самом начальном этапе без передачи их на рассмотрение в суд. Такое разрешение трудового спора значительно уменьшит как материальные, так и моральные и иные издержки обеих сторон, и, в конечном счете, приведет к снижению социальной напряженности в обществе.

На данном этапе происходит также изменение правового статуса фабричных инспекторов: из общеимперских чиновников, подчиненных министерству финансов, они были переведены под контроль губернаторов. Следовательно, их положение было существенно принижено и поставлено в зависимое состояние от местной губернской власти.

В рамках V, заключительного этап развития фабричной инспекции в Российской империи, охватывающего период с 30.05.1903 до 07.11.1917, окончательно законодательно оформляется институт фабричной инспекции как орган надзора, лишь формально уполномоченный защищать трудовые права и законные интересы наемных рабочих. На данном этапе был составлен Устав о промышленном труде (1913 г.), который инкорпорировал нормы различных законов, касающиеся правового регулирования труда фабрично-заводских рабочих, в том числе положения о надзоре за промышленными заведениями. В соответствии с имперским законодательством о фабричной инспекции была выстроена громоздкая, иерархическая и бюрократическая структура надзорных органов, что не позволяло эффективно осуществлять функционирование механизма правового регулирования. Наряду с этим, был установлен большой объем обязанностей и незначительное количество прав, что делало их правовой статус несбалансированным. Одновременно с этим, численность фабричных инспекторов была недостаточной, а их материально-техническая обеспеченность слабой. Все это привело к невозможности выполнять основную задачу данного органа – осуществлять надзор за соблюдением фабрично-заводского законодательства.

В рамках советского периода развития инспекции труда нами выделяются семь этапов функционирования данного органа. В качестве основания периодизации нами применен такой критерий как содержание и основное направление деятельности инспекции труда в то или иное время.

I этап включает в себя период с 07.11.1917 (то есть с Октябрьской революции) до 18.05.1918 – дата принятия декрета «Об Инспекции Труда». На данном этапе среди советских руководителей происходила дискуссия по вопросу создания инспекции труда в советском варианте. Вначале предполагалось создать совершенно автономную организацию – Союз охраны труда. Однако, в дальнейшем на первый план вышла идея о необходимости формирования выборной инспекции труда, находящейся в ведении Народного комиссариата труда, что и было произведено путем издания вышеуказанного декрета.

На II этапе (с 18.05 до 10.12.1918) Советская власть производит организационно-правовое становление инспекции труда как государственного органа. В этот период постановлением Народного Комиссариата Труда от 31.07.1918 принимается Наказ инспекции труда, который содержал основные обязанности инспекторов труда и их права при осуществлении надзора за применением и исполнением законодательства о труде.

Переход от второго к третьему этапу развития советской инспекции труда связан с принятием Кодекса законов о труде, введенного в действие с 10.12.1918 и содержавшего раздел IX, полностью посвященный функциям и правам инспекции труда. На данном, III этапе, который приходится на период военного коммунизма и, соответственно, охватывает период с 10.12.1918 до 15.11.1922, инспекция труда осуществляла деятельность по обеспечению мобилизационного характера трудовой деятельности; также происходит её структурирование: образуются техническая и санитарная инспекции труда.

Начало IV этапа мы связываем с введением в действие 15.11.1922 нового Кодекса законов о труде РСФСР, а окончание – с изданием 20.10.1930 постановления ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью». В период осуществления

НЭП инспекция труда действует в рамках политики партии большевиков и советского государства по ограничению частного предпринимательства. Целью работы этого органа была охрана прав трудящихся на государственных и частных предприятиях. 24.12.1925 постановлением НКТ СССР от № 322/415 утверждается Наказ инспекции труда, который являлся основным руководящим документом в деятельности правовых инспекторов труда при осуществлении надзора за соблюдением законодательства о труде до 1940 г.

V этап начинается с принятия 20.10.1930 постановления ЦК ВКП(б) «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью», которое предусматривало необходимость обеспечения народного хозяйства плановой подготовкой и распределением рабочей силы, устанавливало возможность снятия и переброски квалифицированной рабочей силы и специалистов из менее важных отраслей народного хозяйства в более ответственные и из района в район (естественно, без их согласия), а также устанавливало ответственность руководителей за задержку работников при переброске, за неправильное использование работников дефицитных профессий, за переманивание работников с других предприятий, за набор сверх потребности, установленной планом. Из чего с очевидностью следует, что НЭП с его свободой трудового договора закончился и наступил новый этап в жизни государства – плановое хозяйство с командно-административными методами управления им, следовательно, и плановость в трудовых отношениях.

В этот период происходит присоединение НКТ СССР к ВЦСПС, в результате чего инспекция труда из государственного превратилась в профсоюзный орган и оставалась таковым до 1994 г., когда была создана Федеральная инспекция труда при Министерстве труда РФ. Мы приходим к выводу, что для передачи профсоюзам государственных функций имелся ряд причин: во-первых, осуществление форсированной индустриализации страны требовало максимального снижения расходов государства на любые цели, что достигалось в том числе и путем уменьшения затрат на содержание государственного аппарата; во-вторых, настойчивая необходимость усиления значимости профсоюзов

для включения все больших масс работников в процесс индустриализации и, в-третьих, государство перестало нуждаться в такой функции как надзор за соблюдением законодательства о труде в связи с тем, что все предприятия стали государственными, а осуществление надзора самому за собой смысла, на наш взгляд, не имеет.

Таким образом, с 1930 г. происходит постепенное уменьшение полномочий инспекции труда в области надзора соблюдением трудового законодательства, переориентация на надзор за соблюдением технических условий труда работников, завершившаяся сокращением должностей правовых инспекторов труда в 1940 г.

С 1940 по 1977 гг. длится VI этап развития инспекции труда, в рамках которого ей осуществляется надзор преимущественно за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности. На этом же этапе в 1958 г. начинается «эксперимент» по воссозданию правовой инспекции труда. Однако, несмотря на положительные результаты такого эксперимента, правовая инспекция труда начинается заново создаваться в полном объеме только с 1977 г.

Данный год является границей следующего, VII, этапа исторического развития инспекции труда в советский период; верхняя же граница данного этапа – 1989 г. Данный этап характеризуется формированием законодательства в контексте создания разветвленной системы органов надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде, включающей в себя как государственные, так и общественные органы и учреждения. Правовой инспекции труда отводится ведущая роль в данной системе, как специализированному органу по надзору за соблюдением трудового законодательства.

Инспекция труда вновь становится государственным органом уже после окончания советского периода с принятием Указа Президента РФ от 04.05.1994 № 850 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда».

Таблица 1.1

**ЧИСЛЕННОСТЬ
РАБОЧЕГО КЛАССА РОССИИ С 1860 ПО 1900 гг.⁴⁶²**
(в млн. человек)

КАТЕГОРИИ РАБОЧИХ	1860 г.	1880 г.	1890 г.	1900 г.
Рабочие крупных капиталистических предприятий	0,72	1,25	1,50	2,81
В том числе:				
фабрично-заводские	0,49	0,72	0,84	1,70
горнозаводские и горные	0,17	0,28	0,34	0,51
транспортные	0,06	0,25	0,32	0,60
Строительные	0,35	0,70	1,00	1,40
Рабочие мелкой, кустарно-ремесленной (городской и сельской) промышленности	0,80	1,50	2,00	2,75
Чернорабочие, поденщики, грузчики, возчики, землекопы, лесные рабочие и пр.	0,63	1,20	2,00	2,50
Сельскохозяйственные	0,70	2,70	3,50	4,54
ИТОГО	3,20	7,35	10,00	14,00

⁴⁶² Данные из кн.: Рабочий класс России от зарождения до начала XX в. М., 1989. с. 273.

**ЧИСЛЕННОСТЬ
ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ С 1724 ПО 1890 гг.⁴⁶³**
(в млн. человек)



⁴⁶³ Данные из кн.: История Российской Империи. Энциклопедия. 10 сюжетов и словарь. 4-й сюжет: Сословия. Режим доступа: [http:// www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru](http://www.vitart.ru/history-russia-pages/history-rus-6.html.ru).

**ДАННЫЕ
О РАСПРЕДЕЛЕНИИ РАБОЧИХ
В ЗАВИСИМОСТИ ОТ РАЗМЕРА ПРЕДПРИЯТИЙ
В ГЕРМАНИИ (1895 год) И
В РОССИИ (1902 год)⁴⁶⁴**

	ГЕРМАНИЯ		РОССИЯ	
	КОЛИЧЕСТВО ПРЕДПРИЯТИЙ	КОЛИЧЕСТВО РАБОЧИХ	КОЛИЧЕСТВО ПРЕДПРИЯТИЙ	КОЛИЧЕСТВО РАБОЧИХ
Предприятия с численностью рабочих от 1 до 5	1 141 351	2 947 400	11 701	27 800
Предприятия с численностью рабочих от 6 до 50	191 101	2 454 300	14 189	240 000
Предприятия с численностью рабочих от 51 до 1 000	18 698	2 595 500	5 000	950 000
Предприятия с численностью более 1 000	296	562 600	300	700 000
Всего:	1 351 446	8 559 800	31 190	1 917 800

⁴⁶⁴ Данные из кн.: Д. Поспеловский. На путях к рабочему праву. Режим доступа: <http://www.sotsprof.ru/library/ posp.html>.

Таблица 2.1

**СРЕДНЕЕ ЧИСЛО ПРОВЕРОК
ПРЕДПРИЯТИЙ НА ПРЕДМЕТ СОБЛЮДЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ
ПО РСФСР⁴⁶⁵**

ГОД	КВАРТАЛ	ЧИСЛО ПРОВЕРОК
1922	I	28,2
	II	30,0
	III	37,8
	IV	45,6
1923	I	48,3
	II	48,6
	III	45,9
	IV	44,4
1924	I	44,9
	II	44,7
	III	42,6
	IV	43,0
1925	I	42,3
	II	40,1
	III	40,3
	IV	39,0
1926	I	39,5
	II	39,5
	III	38,3
	IV	38,1

⁴⁶⁵ Данные из ст.: Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36 – 45.

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
ПРОВЕРЕННЫХ ИНСПЕКЦИЕЙ ТРУДА
ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ХОЗЯЙСТВ
ПО КОЛИЧЕСТВУ РАБОТНИКОВ
ПО РСФСР⁴⁶⁶**

ГОД	менее 10 чел.	10 – 49 чел.	50 – 499 чел.	более 500 чел.
1923	52,7	29,1	15,4	2,8
1924	50,3	30,9	15,8	3,0
1925	43,6	34,1	17,8	4,3
1926	48,0	30,7	17,6	3,7

⁴⁶⁶ Данные из ст.: Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36 – 45.

Таблица 2.3

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
ПРОВЕРЕННЫХ ИНСПЕКЦИЕЙ ТРУДА
ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ХОЗЯЙСТВ
ПО СУБЪЕКТУ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ
ПО РСФСР⁴⁶⁷**

ГОД	ГОСУДАРСТВЕННЫЕ	КООПЕРАТИВНЫЕ	ЧАСТНЫЕ
1923	48,6	8,0	43,4
1924	51,3	12,4	36,3
1925	55,4	16,5	28,1
1926	50,8	15,4	33,8

⁴⁶⁷ Данные из ст.: Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36 – 45.

**РАСПРЕДЕЛЕНИЕ
ЧИСЛЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕННЫХ
К СУДЕБНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ХОЗЯЙСТВ
ПО СУБЪЕКТУ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ
ПО РСФСР⁴⁶⁸
НА 100 ОБСЛЕДОВАНИЙ**

ГОД	КВАРТАЛ	государственные предприятия	кооперативные предприятия	частные предприятия	ВСЕГО
1924	I	6,1	9,8	43,3	21,0
	II	7,0	9,2	54,0	25,0
	III	6,8	8,5	70,3	29,2
	IV	6,5	6,4	76,2	29,2
	в среднем за год	6,6	7,9	59,8	26,0
1925	I	5,5	8,9	70,0	23,2
	II	6,5	10,5	55,7	20,8
	III	7,1	11,9	41,6	18,2
	IV	7,9	12,7	48,0	20,2
	в среднем за год	6,6	10,9	53,6	20,6
1926	I	10,2	13,8	52,5	23,3
	II	11,2	13,7	47,6	23,7
	III	13,6	21,3	46,3	27,0
	в среднем за год	11,6	16,2	48,8	24,6

⁴⁶⁸ Данные из ст.: Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36 – 45.

**СОСТАВ ОБВИНЕНИЙ ПО ДЕЛАМ,
ПЕРЕДАВАЕМЫХ В СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ
ПО РСФСР⁴⁶⁹**

(в процентах от общего числа обвинений)⁴⁷⁰

Название предъявленного обвинения	1923 год	1924 год		1925 год		1926 год
	2 полугодие	1 полугодие	2 полугодие	1 полугодие	2 полугодие	1 полугодие
1. Нарушение норм о рабочем времени	39,5	39,4	45,4	36,8	36,8	38,7
в том числе о продолжительности рабочего дня	12,8	13,5	13,9	11,6	11	9,4
2. Нарушение норм о труде подростков	9,9	10,1	10,5	8,5	6	4,3
3. Нарушение норм о труде женщин	9,3	4,1	3,8	3,5	3,4	2,2
4. Нарушение норм о выплате заработной платы	29,9	38,9	16,1	38,7	30,5	21,5
5. Нарушение норм о приеме и увольнении работников	46	47,3	43,1	18,2	13,5	10,9
6. Нарушение норм о социальном страховании	47	52,6	54,3	44	36,2	38,9
7. Нарушение норм о несчастных случаях	0,6	0,8	0,4	0,9	1,3	1,1
8. Несоблюдение правил по технике безопасности	3,1	4,1	3,7	4,1	5	4,7
9. Антисанитарное состояние	2,6	5,2	5	4,5	3,8	4,2
10. Прочие обвинения	71,8	19	76,1	60,6	56,9	58,4

⁴⁶⁹ Данные из ст.: Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36 – 45.

⁴⁷⁰ Если в деле несколько обвинений, то они включены в каждую группу обвинений, поэтому итог по каждой группе обвинений составляет более 100 %.

Таблица 2.6

**ПРИГОВОРЫ СУДОВ ПО ТРУДОВЫМ ДЕЛАМ
ПО РСФСР⁴⁷¹**

(в процентах от общего числа обвинений)⁴⁷²

Приговор	1924 год		1925 год	
	1 полугодие	2 полугодие	1 полугодие	2 полугодие
Оправдательный	15,5	17	19,5	21,5
Наложение штрафа	56,5	50,2	45,8	40,9
Лишение свободы	13,3	17,3	16,6	13,5
Принудительные работы	2,1	2,1	1,9	1
Выговор или общественное порицание	1,6	1,3	1,5	1
Удовлетворение гражданского иска	6,4	8,7	15,1	16,8
Прочие приговоры	8,7	10	7,8	8,2

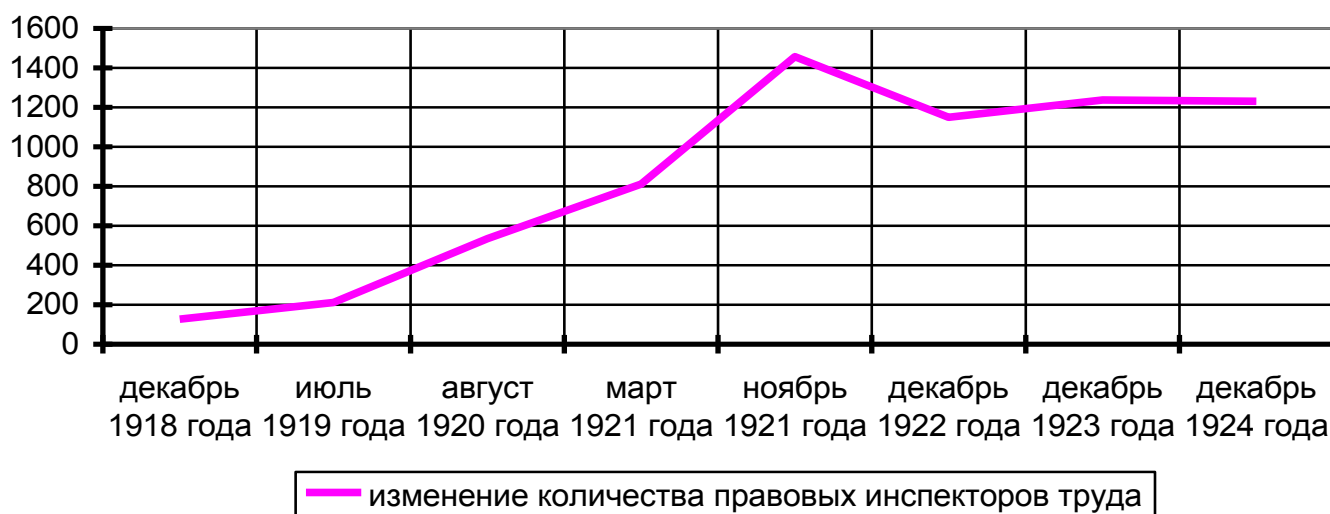
⁴⁷¹ Данные из ст.: Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36 – 45.

⁴⁷² Если в деле несколько приговоров, то они включены в каждую группу приговоров, поэтому итог по каждой группе обвинений составляет более 100 %.

Таблица 3.1⁴⁷³

КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ СОСТАВ ПРАВОВОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

ДАТА	КОЛИЧЕСТВО ПРАВОВЫХ ИНСПЕКТОРОВ ТРУДА
декабрь 1918 года	127
июль 1919 года	212
август 1920 года	535
март 1921 года	812
ноябрь 1921 года	1 457
декабрь 1922 года	1 150
декабрь 1923 года	1 237
декабрь 1924 года	1 231



⁴⁷³ Данные из статей Винников А. Состав Инспекции Труда // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 9 – 14. Винников А. Состав инспекции труда и задачи повышения её качества // Вопросы труда, 1925, № 5-6. с. 59 – 65. Кап. С. [вероятно, Каплун С.] Первая в мире выборная рабочая инспекция на языке цифр // Правда, №33, четверг 13.02.1919.

Таблица 3.2

**СОЦИАЛЬНЫЙ СОСТАВ
ИНСПЕКЦИИ ТРУДА**
(в % от общего количества инспекторов труда)

СОЦИАЛЬНЫЕ ГРУППЫ	ДАТА					
	январь 1919 года	июль 1919 года	март 1921 года	декабрь 1922 года	декабрь 1923 года	декабрь 1924 года
Рабочие	60	62,5	65,5	72,6	73,3	73,9
Служащие	25	25,5	29,5	27,4	23,5	15,2
Технический персонал (масте- ра и пр.)	15	12	5	-	-	-
Крестьяне	-	-	-	-	3,2	10,9

**Динамика социального состава инспекции труда
в процентном отношении**

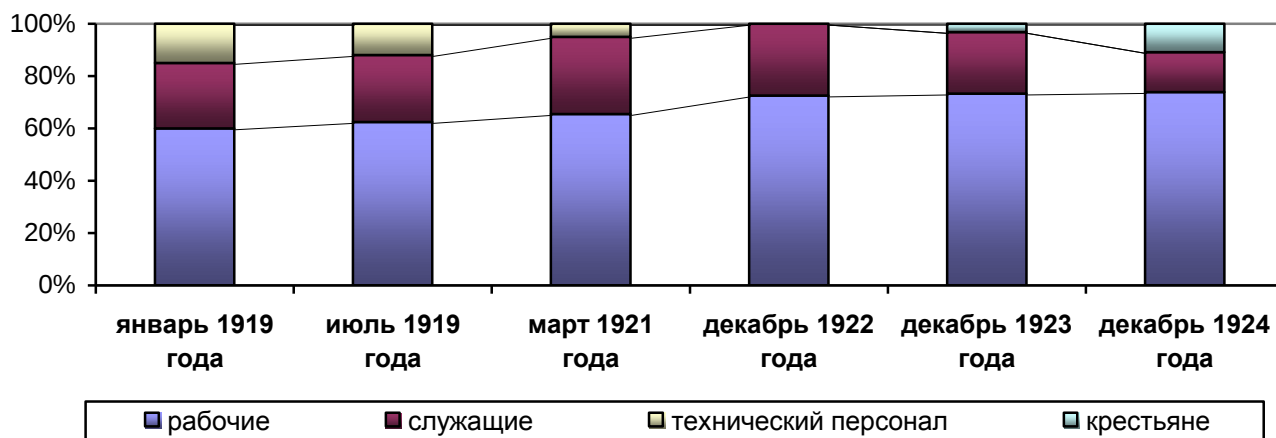


Таблица 3.3

**ПАРТИЙНЫЙ СОСТАВ
ИНСПЕКЦИИ ТРУДА**
(в % от общего количества инспекторов труда)

	ДАТА					
	январь 1919 года	июль 1919 года	март 1921 года	декабрь 1922 года	декабрь 1923 года	декабрь 1924 года
Коммунисты и кандидаты в члены партии	77,8	69,8	69	63,3	72	86,4
Комсомольцы	-	-	-	-	-	0,5
Беспартийные	11,1	19,1	26,6	34,8	28	13
Прочих партий	11,1	11,1	4,4	1,9	-	0,1

**Динамика партийного состава инспекции труда
в процентном отношении**

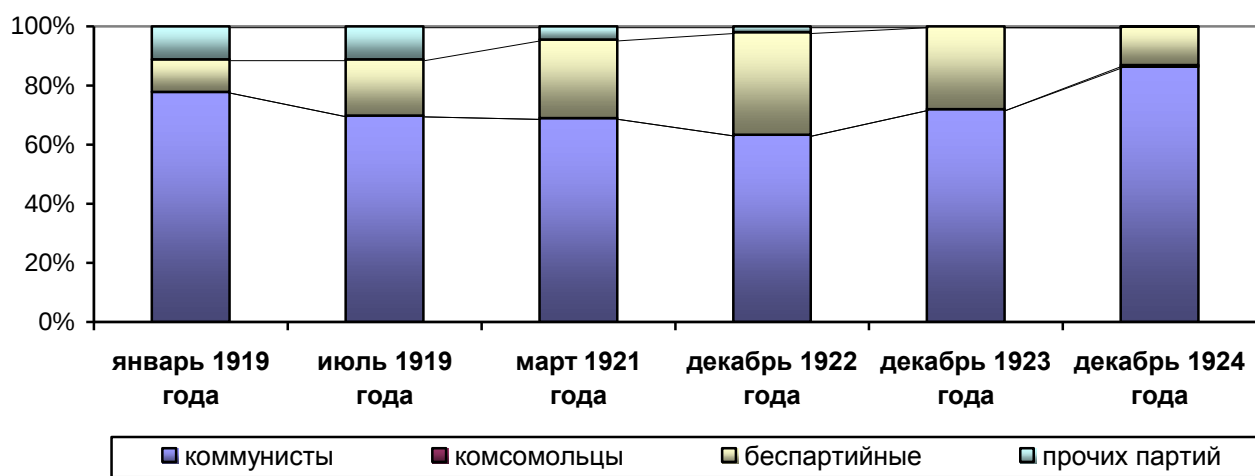
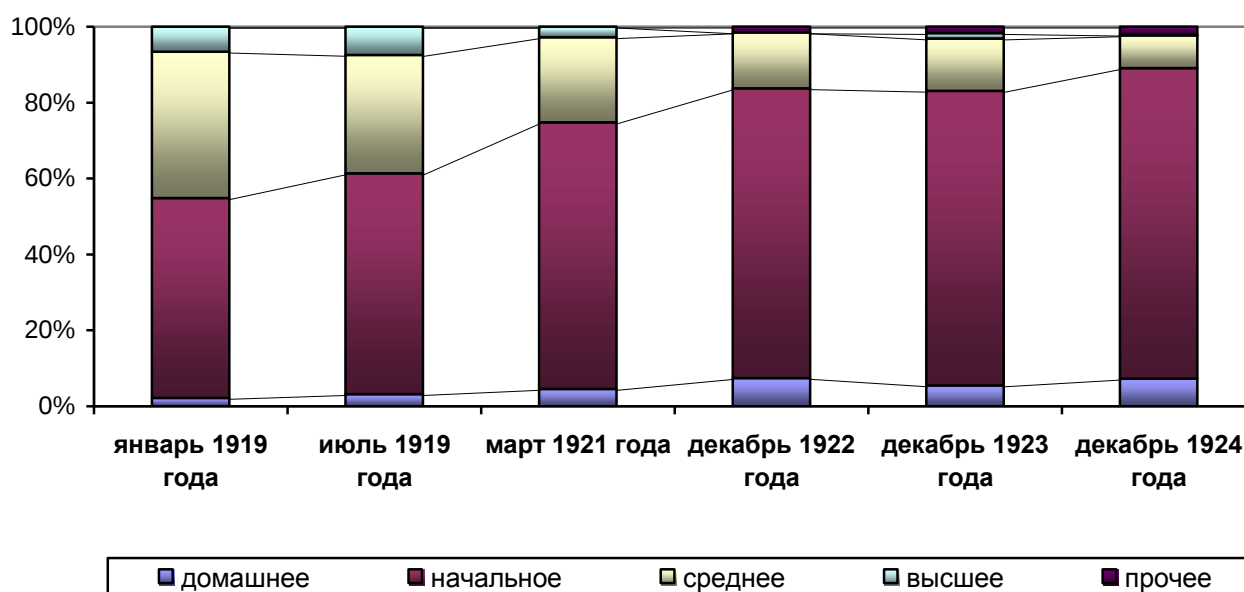


Таблица 3.4

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА
(в % от общего количества инспекторов труда)

УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	ДАТА					
	январь 1919 года	июль 1919 года	март 1921 года	декабрь 1922 года	декабрь 1923 года	декабрь 1924 года
Домашнее	2,2	3,2	4,6	7,4	5,5	7,3
Начальное	52,7	58,2	70,2	76,4	77,6	81,8
Среднее	38,5	31,2	22,4	14,7	13,8	8,6
Высшее	6,6	7,4	2,8	-	1,4	0,2
Прочее	-	-	-	1,5	1,7	2,1

**Динамика образовательного уровня инспекции труда
в процентном отношении**



КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ СОСТАВ САНИТАРНОЙ ИНСПЕКЦИИ ТРУДА

ДАТА	КОЛИЧЕСТВО САНИТАРНЫХ ИНСПЕКТОРОВ ТРУДА
1 января 1920 года	17
1 января 1921 года	120
1 января 1922 года	291
1 января 1923 года	193
1 января 1924 года	236
1 июля 1925 года	252
1 октября 1927 года	286



⁴⁷⁴ Данные из статьи: Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. с. 75.

несчастн. случ. №

Форма Е № 1.

ИЗВЕЩЕНИЕ О НЕСЧАСТНОМ СЛУЧАЕ.

(Остается у инспектора труда):

Рос. Мех. Завод
'Красный Ручей'.
ИЗСЗ.
И. Новгород
ул. Дзержинского, 8.

2. Род производства или характер деятельности Рест. и каф.

исп. и Говорит / судья

3. Пострадавший (фамилия, имя
и отчество) Аксентьев

Григорий Васильев

В какой должности работает пострадавший Слесарь сл.

Время несчастного случая: 19 26 г. Июня мес.

время „12“ час. утра, дня, вечера, ночи (подчеркнуть).

Место несчастного случая (отделене, цех, мастерская)

Краткое описание обстоятельств несчастного случая и полученных повреждений

Череповские и Чухломские иконописцы
вернули голову и на Рославль
всему телу

Если до отправки извещения пострадавший умер, то в течение _____ часов, _____ числа _____ мес. Где _____

Если при данном происшествии пострадали и другие лица
то именно

Идентификация: Ответственное лицо
по технике безопасности.....

Вещение составлено „.....“ мес. 19..... года,

РАССЕКРЕЧЕНО

Секретно.

О. Г. П. У. при СОВНАРКОМЕ

Нижегородский Губернский Отдел.

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОТДЕЛЕНИЯ.

Телефон коммутатор Г.О.О.Г.П.У. комната № 20.

9 " сентября 1925

ИНСПЕКТОРУ ТРУДНО по ЯРМАРКЕ.

По имеющимся сведениям Администрацией Камвольного Треста — в лице Уполномоченного из Москвы ХМЕЛЬНИЦКОГО, произведено увольнение четырех сотрудников Ярмарочного Отделения, в том числе двоих членов Союза, один из коих является "ПРОФ" УПОЛНОМОЧЕННЫМ.

Увольнение ПРОФ"УПОЛНОМОЧЕННОГО произведено без санкции Губотдела Союза Советских служащих, что является незаконно, согласно Кодекса Законов о Труде ст. 161.

Мотивы увольнения следующие: 1/ халатное отношение к делу и второе — пренебрежение в работе своих обязанностей; на самом же деле увольнение произведено благодаря тому, что ПРОФ"УПОЛНОМОЧЕННЫЙ отказался от обязательной сверхурочной работы и другим сотрудникам не допускал к сверхурочной работе.

Снащенное сообщается — для принятия соответствующих мер.

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ НИЖГООГПУ
по ЯРМАРКЕ:

Еромолаев-

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

1577

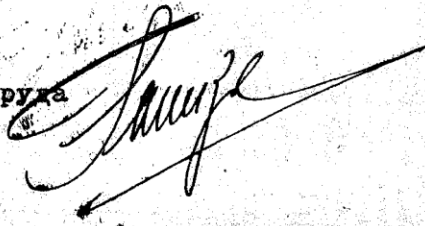
1925 года Июля 12-го дня я, Инспектор Труда 1-го участка г. Н.-Новгорода Александр Иванович ГОЛИКОВ рассмотрев в сего числа материал за № 308 нашел:

Из поданного заявления гр-ном КОПТЕВЫМ Александром Ивановичем видно, что он с 14-го сентября 1924 года находился на службе в церкви Рождества по Кооперативной улице в должности дворника, но исполнял обязанности дворника, сторожа, истопника, звонаря и тому подобное, работая ежедневно 16 часов, не зная ни праздничных и выходных дней, а также не получая отпуска. За весь свой труд Коптев получал вознаграждение по 10 рублей в месяц и пользовался, вернее, заставляла нужда пользоваться подачками от прихожан.

Все вышеизложенное подтверждается показаниями работодателя ~~Священника~~ Вейсова Сергея Константиновича, что Коптев принят на службу за жалование в размере 10 руб. и что он кроме того пользовался добровольным подаянием от прихожан, в книжке же выданной 28 марта с/г. указано, что Коптев получает жалования 15 рублей из коих 5 р. вычитается за квартиру и дрова, квартира же как таковая не соответствует своему назначению, т.к. сам Вейсов в показании своем заявляет, что Коптев был помещен в церковной кладовке / это в сентябре и других последующих зимних месяцах, работа же Коптева была: очистка улицы, церковный звон, уборка по церкви и топка печи, по чему лишь можно судить, что Коптев работал ежедневно 16 часов в сутки. Коптев застрахован не был, расчетной книжки и страхового билета не было, не имел и спец-одежды.

На основании вышеизложенного считаю, что в отношении гр. Коптева было полное нарушение Кодекса Законов о охране труда, а по сему постановил: означенное дело для привлечения гр. Вейсова Сергея Константиновича, 54 лет г. Н.-Новгорода проживающего по Суетинскому с/езду в доме № 8 кв. № 3 по специальности священник по 1 час. 132 ст. Уголовного Кодекса и для удовлетворения иска гр. на Коптева Александра Ивановича в сумме по день фактического расчета и иска Страховой, кои будут пред"явлены в деле суда, направить в Трудесуд через Старшего следователя Губсуда тов. МАССОВА.

Инспектор



БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты

дореволюционные

1. Высочайше утвержденное «Положение об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму» от 24 мая 1835 года // ПСЗ. Собрание второе. Т. 10. № 8157.
2. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 1 июня 1882 года «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» // ПСЗ. Собрание третье. Том II. № 931.
3. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 5 июня 1884 года «О взысканиях за нарушения постановлений о работе малолетних на заводах, фабриках и мануфактурах и в ремесленных заведениях» // ПСЗ. Собрание третье. Том IV. № 2286.
4. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 12 июня 1884 года «О школьном обучении малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах, о продолжительности их работы и о фабричной инспекции» // ПСЗ. Собрание третье. Том IV. № 2316.
5. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 3 июня 1885 года «О воспрещении ночной работы несовершеннолетних и женщин на фабриках, заводах и мануфактурах» // ПСЗ. Собрание третье. Том V. № 3013.
6. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 3 июня 1886 года «По проекту Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих и об увеличении числа чинов фабричной инспекции» // ПСЗ. Собрание третье. Том VI. № 3769.
7. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 24 апреля 1890 года «Об изменении постановлений о работе малолетних, подростков и лиц женского пола на фабриках, заводах и мануфактурах и о распространении правил о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения» // ПСЗ. Собрание третье. Том X. № 6742.

8. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 11 июня 1891 года «О распространении на губернии Царства Польского закона о найме рабочих на фабрики, заводы и мануфактуры и о надзоре за заведениями фабричной промышленности» // ПСЗ. Собрание третье. Том XI. № 7817.

9. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 14 марта 1894 года «О преобразовании фабричной инспекции и должностей губернских механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих» // Собр. узак., 31 марта 1894 года, № 45. ст. 358.

10. Наказ чинам фабричной инспекции // Собр. узак., 27 июня 1894 года, № 104. ст. 704.

11. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 2 июня 1897 года «О распространении на некоторые губернии Правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, а также об издании нового штата фабричной инспекции» // ПСЗ. Собрание третье. Том XVI. ст. 14232.

12. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 7 июня 1899 года и Положение о Главном по фабричным и горнозаводским делам Присутствии // ПСЗ. Собрание третье. Том XIX. ст. 17122.

13. Наказ чинам фабричной инспекции от 09.02.1900 // Собр. узак., 22 марта 1900 года, № 23. ст. 434.

14. Инструкции чинам полиции по надзору за благоустройством и порядком на фабриках и заводах, а также на частных горных заводах и промыслах от 14.08.1900 // Собр. узак., 12 октября 1900 года, № 23. ст. 2443.

15. Высочайше утвержденный всеподданнейший доклад Министров внутренних дел и финансов от 30 мая 1903 года «О порядке и пределах подчинения чинов фабричной инспекции Начальникам губерний и о некоторых изменениях во внутренней организации ея» // ПСЗ. Собрание третье. Том XXIII. ст. 23041.

16. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 10 ию-

ня 1903 года «Об учреждении старост в промышленных предприятиях» // ПСЗ. Собрание третье. Том XXIII. ст. 23122.

17. Устав о промышленном труде, издания 1913 года // Свод законов Российской Империи. Том XI. СПб., 1914.

советские

18. Декрет Совета Народных Комиссаров 18/5.05.1918 «Об инспекции труда» // СУ. 23 (10) мая 1918 г. № 36. Ст. 474.

19. Постановление Совета Народных Комиссаров 28/15.06.1918 «О дополнении декрета об Инспекции Труда» // СУ. 2 июля 1918 г. № 47. Ст. 558.

20. Постановление Народного Комиссариата Труда от 31.08.1918 «О наказе инспекции труда» // СУ. 2 августа 1918 г. № 56. Ст. 620.

21. Постановление Народного Комиссариата Труда 16.09.1918 «О еженедельном непрерывном 42-часовом отдыхе» // СУ. 2 июля 1918 г. № 66. Ст. 719.

22. Кодекс законов о труде // СУ. 10 декабря 1918 г. №№ 87-88. Ст. 905.

23. Постановление Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР от 17.03.1919 «О санитарной инспекции труда. (Положение)» // СУ. № 15. Ст. 170.

24. Постановление Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР от 15.12.1919 «Наказ инспекции труда» // СУ. 17 мая 1920 г., № 37-38. Ст. 173.

25. Постановление Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР от 15.01.1920 «Наказ Санитарным Инспекторам» // СУ. 21 мая 1920 г., № 40-41. Ст. 182.

26. Постановление Народного Комиссариата Труда и Социального Обеспечения РСФСР от 06.02.1920 «Наказ Техническим Инспекторам» // СУ. 21 мая 1920 г., № 40-41. Ст. 183.

27. Общее положение о тарифе от 17.06.1920 // СУ. 1920. № 61-62. Ст. 276.

28. Декрет СНК от 22.11.1921 «Об осуществлении периодических трудовых повинностей на началах трудгужевого налога» // СУ. 1921. № 78. Ст.

658.

29. Кодекс законов о труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г. // СУ. 20 ноября 1922 г. № 70. Ст. 903.

30. Постановление ВЦИК от 09.11.1922 «О введении в действие Кодекса Законов о Труде Р.С.Ф.С.Р. изд. 1922 г. // СУ. 20 ноября 1922 г. № 70. Ст. 903.

31. Постановление СНК «Об утверждении перечней постановлений ВЦИК, СНК, СРКО и СТО, изданных до введения в действие КЗоТ РСФСР до 15.01.1922, сохраняющих свою силу, а также утративших её при введении в действие КЗоТ РСФСР, изд. 1922 г. // Известия НКТ. 20 мая 1923 г. № 17-18.

32. Постановление Народного Комиссариата Труда № 213/753 от 14.05.1923 «Об ассистентах инспекторов труда из среды РКСМ» // Известия НКТ. 8 июня 1923 г. № 20.

33. Циркуляр Народного Комиссариата Труда № 215/755 от 14.05.1923 «О порядке утверждения ассистентов инспекторов труда» // Приложение к № 20 «Известий НКТ».

34. Инструкция Народного Комиссариата Труда № 214/754 «О работе ассистентов инспекторов труда» // Известия НКТ. 8 июня 1923 г. № 20.

35. Постановлением НКТ СССР от 16.10.1923 № 113 «Наказ инспекции труда» // Известия НКТ СССР. 20.11.1923 № 10/34, отдельное приложение.

36. Постановление СНК РСФСР от 03.05.1924 «О порядке привлечения инспекторами труда нанимателей к ответственности за несоблюдение постановлений, направленных к охране жизни здоровья трудящихся» // СУ, 1924 г., № 41. Ст. 374.

37. Инструкция НКТ РСФСР от 07.06.1924 № 62/1207 «О порядке производства инспекторами труда дознаний по трудовым делам» // Известия НКТ СССР, 1924, № 37.

38. Постановление Народного Комиссариата Труда СССР от 01.12.1926 № 309/411 «Наказ Санитарной Инспекции» // Известия НКТ СССР, 1926, № 2, отдельное приложение.

39. Постановление Народного Комиссариата Труда СССР от 24.12.1926

№ 323/415 «Наказ Инспекции Труда» // Известия НКТ СССР, 1926, № 2, отдельное приложение.

40. Постановление Народного Комиссариата Труда СССР от 24.12.1926 № 323/416 «Наказ Технической Инспекции» // Известия НКТ СССР, 1926, № 2, отдельное приложение.

41. Циркуляр НКТ СССР от 29.09.1927 № 303 «О проведении резолюции Президиума ВЦСПС о ближайших задачах в области охраны труда» // Известия НКТ СССР, 1927, № 43.

42. Декрет СНК РСФСР от 10.04.1929 «По докладу Народного комиссара труда РСФСР о состоянии охраны труда» // СУ. 1929, № 32. Ст. 335.

43. Циркуляр НКТ СССР и ВЦСПС от 30.04.1929 № 157 «Об улучшении состава инспекции труда» // Известия НКТ СССР, 1929, № 24.

44. Постановление ЦК ВКП(б) от 20.10.1930 «О мероприятиях по плановому обеспечению народного хозяйства рабочей силой и борьбе с текучестью» // Правда, 22.12.1930, № 292 (4737).

45. Постановление ЦИК и СНК СССР № 52/691 от 15.12.1930 «О порядке найма и распределения рабочей силы и о борьбе с текучестью рабочей силы» // СЗ, № 60. Ст. 641.

46. Постановление СНК СССР от 30.06.1931 № 508 «Об общественных инспекторах по охране труда» // СЗ, 1931, № 42. Ст. 289.

47. Постановление Центрального исполнительного комитета СССР, Совета народных комиссаров СССР и Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов от 23.06.1933 «Об объединении Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов» // СЗ, 1933, № 40. Ст. 238.

48. Постановление Совета народных комиссаров СССР и ВЦСПС от 10.09.1933 № 1952 «О порядке слияния Народного комиссариата труда Союза ССР с Всесоюзным центральным советом профессиональных союзов» // СЗ, 1933, № 57. Ст. 333.

49. Постановление Президиума ВЦСПС от 05.10.1933 «Об инспекции

труда профсоюзных органов» // Бюллетень ВЦСПС, январь 1934, № 1-2.

50. Постановление секретариата ВЦСПС от 15.02.1934 «О порядке утверждения инспекторов труда» // Бюллетень ВЦСПС, февраль 1934, № 3-4.

51. Постановление секретариата ВЦСПС от 29.06.1934 «Об инспекторах труда, прикрепленных к предприятиям, и о порядке обжалования их решений» // Бюллетень ВЦСПС, июль 1934, № 13-14.

52. Указ Президиума ВС СССР от 26.06.1940 «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений» // Ведомости Верховного Совета СССР, 1940, № 20.

53. Положение о технической инспекции труда, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 21.01.1944 // Справочник профсоюзного работника, 1951. с. 62.

54. Положение об общественном инспекторе по охране труда подростков, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 03.08.1944 // Справочник профсоюзного работника, 1951. с. 282.

55. Постановление Пленума ЦК КПСС от 17.12.1957 «О работе профессиональных союзов СССР // КПСС в резолюциях и решениях, т. 7, 1971.

56. Положение о техническом инспекторе совета профсоюза, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 17.01.1958 // Бюллетень ВЦСПС, 1958, № 3.

57. Закон СССР от 15.07.1970 «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР о труде» // Ведомости ВС СССР, 1970, № 29, ст. 265.

58. Закон РСФСР от 09.12.1971 «Об утверждении Кодекса законов о труде РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР, 1971, № 50. Ст. 1007.

59. Положение о правовой инспекции труда, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 22.11.1976 // Сборник постановлений ВЦСПС. Октябрь – декабрь 1976 года. М., 1977.

60. Положение о внештатной правовой инспекции труда, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 31.01.1978 // Сборник постановлений ВЦСПС. Январь – март 1978 года. М., 1978.

61. Положение о внештатной технической инспекции труда, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 10.10.1980 // Сборник постановлений ВЦСПС. Октябрь – декабрь 1980 года. М., 1981.

русские

62. Конвенция № 81 Международной организации труда «Об инспекции труда в промышленности и торговле» // Собрание законодательства РФ. 10.12.2001 № 50. Ст. 4650.

63. Протокол 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда // Собрание законодательства РФ. 10.12.2001 № 50. Ст. 4650.

64. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Российская газета, № 256, 31.12.2001.

65. Федеральный закон от 11.04.1998 № 58-ФЗ «О ратификации Конвенции 1947 года об инспекции труда и протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда и Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда и производственной среде» // Российская газета, № 74, 16.04.1998

66. Федеральный закон от 30.06.2006 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Российская газета, № 146, 07.07.2006.

67. Указа Президента РФ от 04.05.1994 № 850 «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о труде и охране труда» // Собрание законодательства РФ, 1994, № 2, ст. 72.

68. Указ Президента РФ от 20.07.1994 № 1504 «Об утверждении Положения о Федеральной инспекции труда при Министерстве труда Российской Федерации (Рострудинспекции)» // Российская газета, № 138 - 139, 23.07.1994.

Архивные данные

69. Центральный архив Нижегородской области. Фонд № 457 «Старшего фабричного инспектора Нижегородской губернии». Опись № 324, дело № 25.

18 с. Опись № 324, дело № 64. 11 с. Опись № 324, дело № 85. 18 с. Опись № 324, дело № 193. 116 с. Опись № 324, дело № 194. 23 с.

70. ЦАНО. Фонд № 457 «Старшего фабричного инспектора Нижегородской губернии». Опись № 324а, ед. хр. 4. 77 с. Опись № 324а, ед. хр. 7б. 38 с. Опись № 324а, ед. хр. 10. 17 с. Опись № 324а, ед. хр. 21. 42 с.

71. ЦАНО. Фонд № 160 «Отдела труда Нижегородского губернского Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Опись № 1, ед. хр. № 7. 15 с. Опись № 1, ед. хр. № 1400. 282 с. Опись № 3, ед. хр. № 19. 52 с. Опись № 3, ед. хр. № 191. 8 с.

72. ЦАНО. Фонд № 4650 «Отдела труда Горьковского краевого Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов». Опись № 1, ед. хр. № 13. 43 с.

73. ЦАНО. Фонд № 4659 «Комиссариата труда при Сормовском бюро Совета рабочих депутатов». Опись № 1, ед. хр. № 3. 23 с.

74. ЦАНО. Фонд № 2442 «Богородской районной камеры инспекции труда». Опись № 1, ед. хр. № 1. 11 с.

Книги, брошюры, статьи

75. Азбука советского трудового права. Кодекс законов о труде в вопросах и ответах. Под ред. проф. И.С. Войтинского. 4-е дополненное издание. Москва – 1927. 412 с.

76. Балицкий Г. Какая должна быть фабричная инспекция. М., 1907. 45 с.

77. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. 368 с.

78. Быков А.Н. Фабричное законодательство и развитие его в России. С.-Петербург. 1909. 282 с.

79. Варшавский К.М. Трудовой договор по Кодексу законов о труде 1922 г. Петербург, 1923. 107 с.

80. Варшавский К.М. Трудовое право С.С.С.Р. Ленинград, 1924. 180 с.

81. Вестник Народного комиссариата труда, 1918, № 4-5. с. 269-270.

82. Винников А. Состав Инспекции Труда // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 9-14.

83. Винников А. Состав инспекции труда и задачи повышения её качества // Вопросы труда, 1925, № 5-6. с. 59-65.
84. Винников А. Как работает инспекция труда в СССР // Вопросы труда, 1927, № 4. с. 36-45.
85. Войтинский И. Трудовое право С.С.С.Р. М.-Л., 1925. 364 с.
86. Вопросы профдвижения, № 22, ноябрь 1937. с. 63.
87. Гамарников Э. Подготовка кадров инспекции труда // Вопросы профдвижения, № 5-6, март 1937. с. 46-47.
88. Гвоздев С. Записки фабричного инспектора. Из наблюдений и практики в период 1894 – 1908 гг. Издание второе. Москва – Ленинград, 1925. 227 с.
89. Гиндин Я. Чистка советского аппарата и органы труда // Вопросы труда, 1929, № 7. с. 3-5.
90. Гришин З. «Новый порядок комплектования органов Наркомтруда» // Вопросы труда, 1929, № 9. с. 43-44.
91. Данилова Е. Законодательство о труде в новых экономических условиях // Вопросы труда. 1923. № 1. с. 10-16.
92. Дементьев Е.М. Фабрика, что она дает населению и что она у него берет. Изд. 2-е. М., 1897. 285 с.
93. Догадов В. М. Очерки трудового права. Рабочее издательство «Прибой», Л., 1927. 164 с.
94. Дружинин Н.М. Охрана женского и детского труда в фабричной промышленности России. Дипломное сочинение 1912 г. М., 2005. 160 с.
95. Егоров П. Лишнее звено // Труд, 20.04.1940.
96. Задачи профсоюзов на современном этапе // Вопросы труда, июль 1933, № 7. с. 3-10.
97. Законы об отношениях между предпринимателями и рабочими в области фабрично-заводского законодательства с изданными в развитие их правилами и постановлениями и разъяснениями по законодательным мотивам и по данным судебной и административной практики. Составил Л.С. Элиассон, присяжный поверенный. С.-Петербург. 1908. 581 с.

98. Заромский И. За улучшение качества работы органов труда // Вопросы труда, 1929, № 5. с. 11-16.
99. Заромский И. Нужен перелом в работе Наркомтруда (Итоги чистки аппарата НКТ СССР) // Вопросы труда, 1929, № 11. с. 9-14.
100. Иванов С.А. Российское трудовое право: история и современность // Государство и право, 1999, № 5. с. 36-45.
101. Каленский В.Г. Развитие правового регулирования труда в Англии // Советское государство и право. 1964. № 3. с. 134 – 138.
102. Кап. С. Первая в мире выборная рабочая инспекция на языке цифр // Правда, № 33, четверг 13.02.1919.
103. Каплун С. Охрана труда и её органы. Лекции, читанные на курсах для подготовки инспекторов труда, организованных секцией охраны труда Московского отдела труда в мае-июле 1919. Выпуск II. М., 1920. 62 с.
104. Каплун С. Десятилетие Советской Охраны Труда // Вопросы труда. 1927. № 10. с. 65-76.
105. Киселев И.Я. Трудовое право России. Историко-правовое исследование. Учебное пособие. М., 2001. 384 с.
106. Киселев Я.Л. О правовом положении профсоюзных организаций в СССР // Советское государство и право, 1956, № 4. с. 61-70.
107. Киселев Я.Л. Охрана труда по советскому трудовому праву. Москва – 1962. 224 с.
108. Кони А.Ф. Собрание сочинений: В 8 т. Т. 4. – М., 1967. 218 с.
109. Коняхин Л.Г. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. М., 1982. 200 с.
110. Кустов П. Правильное предложение // Труд, 15.04.1940.
111. Лаверычев В.Я. Царизм и вопрос в России (1861 – 1917 гг.). М., «Мысль», 1972. 340 с.
112. Литвинов-Фалинский В.П. Фабричное законодательство и фабричная инспекция. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1904. 344 с.
113. Ленин В.И. о профсоюзах: Сборник. – М.: Профиздат. 1980. 285 с.

114. Ленин В.И. Объяснение закона о штрафах, взимаемых с рабочих на фабриках и заводах. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 15-60.
115. Ленин В.И. Новый фабричный закон. Полн. собр. соч. Т. 2. М., 1958. с. 263-314.
116. Летавет А. Санитарная инспекция // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 18.
117. Лунц М.Г. Сборник статей. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России. Москва. 1909. 384 с.
118. Лях А. Развитие трудового законодательства о труде за десять лет // Вопросы труда, 1927, № 10. с. 114-129.
119. Маркус Б., Бенеман А. Об итогах и перспективах работы по охране труда // Вопросы труда. 1925. с. 35-38.
120. Микулин А.А. Фабричная инспекция в России 1882-1906. Киев. 1906. 224 с.
121. Н.Х. Бунге: судьба реформатора // Международный исторический журнал, № 7, январь-февраль 2000. Режим доступа: http://history.machaon.ru/all/number_07/pervajmo/bunge/part3/p8/index.html.
122. Нисселович Л.Н. История заводско-фабричного законодательства Российской империи. Ч. 1. С.-Петербург. 1883. 150 с.
123. О деятельности фабричной инспекции. Отчет за 1885 г. главного фабричного инспектора Я.Т. Михайловского. С.-Петербург, 1886. 97 с.
124. О перестройке профсоюзов в связи с поглощением ими органов Наркомтруда и Социального страхования // Вопросы профдвижения, сентябрь 1933, № 10. с. 3-11.
125. Обухов В. Недостатки в расследовании трудовых дел // Вопросы труда, 1929, № 8. с. 63-65.
126. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1988. 750 с.
127. Пажитнов К.А. Положение рабочего класса в России. Т. 3. Революционный период (с 1905 по 1923 г.). - 3-е, перераб. Л.: Путь к знанию, 1924. 240 с.

128. Первый юбилей нового Кодекса Законов о Труде // Вопросы труда. 1923. № 12. с. 3-10.
129. Постановления пленумов ВЦСПС (девятого созыва). Профиздат – 1949. 180 с.
130. Прокофьев Б., Ефремов А. Нужны ли правовые инспектора труда // Труд, 09.04.1940.
131. Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX века (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986. 216 с.
132. Синев П. Техническая инспекция // Вопросы труда. 1923. Приложение к № 5-6 «Юбилей Инспекции труда». с. 16.
133. Соболев С.А. Трудовое право России и социальное развитие // Государство и право, 1997, № 4. с. 108-116.
134. Советское законодательство о труде: Справочник / Отв. ред. В.В. Клепцов. – М.: Профиздат, 1984. 592 с.
135. Сум.-Шик. С. О недочетах в работе органов охраны труда и мерах по их устранению // Вопросы труда, 1928, № 4. с. 39-44 и № 5. с. 35-38.
136. Стучка П. По пути великого перелома // Советское трудовое право на новом этапе. Сборник статей. Москва, Ленинград. 1931. 127 с.
137. Таль Л.С. Очерки промышленного рабочего права. Издание 2-е, значительно доп. Московское научное издательство. 1918. 224 с.
138. Теттенборн З. Советское законодательство о труде. Государственное издательство. Москва – 1920. 104 с.
139. Тирзбанурт Т. Ликвидировать последствия вредительства в охране труда // Вопросы профдвижения, № 11, июнь 1937. с. 20-23.
140. Толстомятов И. Больше внимания охране труда // Вопросы труда, 1929, № 5. с. 20-25.
141. Троицкий И. К 15-летию трудового законодательства и 10-летию КЗоТ // Вопросы труда. 1932, № 11-12. с. 36-40.
142. Троцкий Л. Фабричная инспекция и децентрализованная помпадурия // Искра, № 43, 01 июля 1903 г.

143. Трудовое законодательство. Справочная книга для профактива. М.: Профиздат. 1971. 544 с.
144. Туган-Барановский М.И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. – М., 1922. 448 с.
145. Устав о промышленном труде с правилами и распоряжениями, изданными на основании этих статей, с разъяснениями к ним Правительствующего Сената и административных установлений. Составил В.В. Громан. Начальник Отделения Пром. Труда Минист. Торговли и Промышл. Петроград, 1915. 439 с.
146. Фабричный быт Владимирской губернии. Отчет за 1882-1883 гг. фабричного инспектора над занятиями малолетних рабочих Владимирского округа П.А. Пескова. С.-Петербург, 1884. 134 с.
147. Фабричный быт Московской губернии. Отчет за 1882-1883 г. фабричного инспектора над занятиями малолетних рабочих Московского округа И.И. Янжула. С.-Петербург, 1884. 142 с.
148. Чикалова И.Р. У истоков социальной политики государств Западной Европы. Режим доступа: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document469.shtml.
149. Шверник Н. О задачах ВЦСПС и профессиональных союзов в связи с передачей им функций Наркомтруда. Профиздат. 1933. 28 с.
150. Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2-я половина XIX века). Москва – 1947. 188 с.
151. Шелымагин И.И. Законодательство о фабрично-заводском труде в России. 1900 – 1917. Москва – 1952. 319 с.
152. Шмидт В. Советское трудовое законодательство и очередные задачи нашей трудовой политики // Вопросы труда, 1925, № 7-8. с. 18-31.
153. Шмидт В.В. Наше трудовое законодательство. Москва. 1927. 49 с.
154. Энциклопедический Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1890-1907. Режим доступа: <http://vehi.net/brokgauz/>.
155. Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. Материалы для истории русского рабочего вопроса и фаб-

ричного законодательства. СПб., 1907. 229 с.

Диссертации и авторефераты

156. Артеменко В.М. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1975. 24 с.

157. Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001. 168 с.

158. Васличев С.Ф. Правовое регулирование надзора и контроля за охраной труда и соблюдением трудового законодательства. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 2000. 192 с.

159. Володин А.Ю. Фабричная инспекция в России (1882-1914 гг.): Государственное учреждение, личный состав, посредническая деятельность. Дисс... канд. ист. наук. М., 2006. 233 с.

160. Губенко М.И. Правовое регулирование охраны труда, надзорно-контрольной деятельности за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Дисс. ... канд. юрид. наук, Пермь, 2003. 208 с.

161. Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1974. 190 с.

162. Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... канд. юрид. наук, М., 1951. 218 с.

163. Ковалева Н.В. Правовое регулирование промышленного производства Российской империи во второй половине XIX начале XX веков. Дисс. ...канд. юрид. наук. Кострома. 2006. 217 с.

164. Напалкова И.Г. Рабочий вопрос в России в XIX – начале XX века: традиции социального патернализма. Дисс. ...канд. ист. наук. Саранск. 2005. 232 с.

165. Никитинский Л.В. Правовая инспекция труда в системе органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1981. 18 с.

166. Ташбекова И.Ю. Правовое регулирование деятельности фабричной инспекции в России в конце XIX – начале XX вв. Автореф. дисс... канд. юрид.

наук. М., 2006. 27 с.

Электронные ресурсы

167. Володин А.Ю. Становление института фабричной инспекции в России (1882 – 1905) // Материалы IX Международной конференции «Ломоносов – 2002». Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Science/LMNS2002/15.htm>.

168. История России от древнейших времен до начала XX в. / под ред. И.Я. Фроянова. Режим доступа: <http://www.gumfak.ru/index.shtml>.

169. История Российской Империи. Энциклопедия. 10 сюжетов и словарь. Режим доступа: <http://www.vitart.ru/history-russia-pages>.

170. Куприянова Л.В. «Рабочий вопрос» в России во второй половине XIX – начале XX вв. Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/Labour/Article/Kupriyanova.htm>.

171. Поспеловский Д. На путях к рабочему праву. Режим доступа: <http://www.sotsprof.ru/library/posp.html>.