

А.Г. Емельянов,

*Руководитель Государственной инспекции труда – главный
государственный инспектор труда в Нижегородской области*

В.А. Шавин,

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

К ВОПРОСУ ОБ ЭТАПАХ ИСТОРИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ТРУДЕ В РОССИИ

Исследование и анализ проблем механизмов взаимоотношений работников и работодателей занимает особое место как в современной отечественной историографии, так и в работах ученых-правоведов. Важность данного вопроса, что, по всей видимости, не отрицается никем из теоретиков и практиков, связывается с изначально противоположных потребностей и интересов сторон – наемных рабочих и владельцев предприятий. Государство, признавая наличие и значимость указанных обстоятельств, принимает нормативные правовые акты, защищающие интересы работников, как экономически более слабой стороны этих отношений. Совокупность таких актов получило название трудовое законодательство. Однако, очевидно, также, что сам по себе закон действовать не может, и это приводит к установлению на законодательном уровне как мер ответственности за его нарушение, так и созданию механизмов контроля за соблюдением и исполнением законов.

Не многие принимают во внимание тот факт, 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, в связи с чем в рамках данной статьи авторами будет рассмотрен вопрос о периодизации истории развития указанных органов. Здесь следует отметить, что среди организационно-правовых форм надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде специальными органами являлись фабричная инспекция в дореволюционный период и инспекция труда в советское время.

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 губернаторской власти; 1903 – 1905 гг. предреволюционный этап истории фабричной инспекции, уже подчиненной губернаторам, появление новой формы объединения фабричных инспекторов – съезда» [Володин 2002: 1-2]. Между тем, предложенные этапы охватывают не весь период существования фабричной инспекции в Российской империи, а также имеется ряд обстоятельств, на которые мы смотрим по-иному.

По нашему мнению, наиболее целесообразными критериями в качестве оснований периодизации следует принять: 1) правовой статус фабричной инспекции, в частности, её подчиненность, 2) основные направления деятельности инспекции в соответствующий период и 3) пространственно-

территориальное распространение. Применяв 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»). В данный период происходит обсуждение в различных кругах вопроса о необходимости создания фабричной инспекции. Начало данного этапа – 1859 год – связывается нами с созданием «комиссии Штакельберга», названной так в связи с фамилией её председателя А.Ф. Штакельберга – члена совета Министерства внутренних дел. 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 [Рыбаков 1986: 134.]. Д.А. Васильев же в своей диссертации, посвященной фабричному законодательству России конца XIX – начала XX вв. указывает на следующие факты: для расследования массовых 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 [Васильев 2001: 34.]. Результатом работы комиссии Штакельберга явился проект нового Промышленного устава, в параграфе 117 которого содержались нормы об учреждении инспекции по осуществлению административного надзора за фабриками и заводами. Данный проект был опубликован, в комиссию поступили многочисленные замечания на

него. В частности, 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» [Труды комиссии 1863 – 1865: с. 45.]. Однако, проект Промышленного устава так и не был утвержден. Специальный государственный орган надзора за исполнением фабрично-заводского законодательства впервые был учрежден Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета от 01 июня 1882 года «О малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах». Первоначально он именовался «Инспекция по надзору за занятиями малолетних, работающих на фабриках, заводах и мануфактурах».

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»). С 1882 г. начинается юридическое оформление инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих. Узаконением от 01 июня 1882 года была ограничена работа малолетних, и учреждена «особая инспекция», в обязанности которой входило наблюдение за исполнением данного закона и привлечение к ответственности виновных в его нарушении. В рамках данного этапа законодательство действует только в рамках трех губерний Санкт-Петербургской, Московской и Владимирской. Кроме того, фактическое начало деятельности инспекции дело определяется не 01.06.1882, а другой датой. Так как этот вопрос представляется весьма важным, приведем некоторые выдержки из описания И.И. Янжулом (фабричного инспектора Московского округа) начала его деятельности в качестве инспектора. 25 июля 1882 г. ему было предложено занять должность инспектора; утвержден в должности он был 30 августа того же года после окончания «всех длинных формальностей и справок» [Янжул 1907: 31.];

осматривать же фабрики он «начал... лишь в конце сентября 1882 г., по получении открытого листа, дававшего... право входа на фабрики» [Янжул 1907: 33.], «наконец, 26 февраля 1885 г. состоялось обнародование 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» [Янжул 1907: 64.]. Отсюда следует, что дату фактического начала деятельности инспекции по надзору за исполнением законодательства о труде можно определить как конец февраля 1885 г.

III этап. С 03.06.1886 до 14.03.1894 (Высочайшее утверждение 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»). В рамках этого этапа осуществляется более детальное правовое регулирование, расширяются полномочия фабричной инспекции, происходит её структурирование, надзор инспекции распространяется не только на малолетних рабочих, но и на остальные категории фабрично-заводских трудящихся, а также постепенно увеличивается территория надзора. 03 июня 1886 года были утверждены Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, которые оформляли создание Губернских по фабричным делам Присутствий – административного органа по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области трудовых отношений, а также по изданию подзаконных нормативных актов в этой же сфере. Этим же узаконением были существенно дополнены обязанности фабричной инспекции, помимо обязанностей по надзору за исполнением постановлений о работе и обучении малолетних рабочих фабричным инспекторам поручалось: 1) наблюдение за исполнением рассматриваемых Правил и обязательных

постановлений, издаваемых Губернским по фабричным делам присутствиям; 2) рассмотрение и утверждение правил внутреннего распорядка фабрики, 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».

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»). На данном этапе изменяется правовой статус 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). Здесь осуществляется 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, который инкорпорировал нормы различных законов, касающиеся правового регулирования труда фабрично-заводских рабочих, в том числе

положения о надзоре за промышленными заведениями.

Вопросу периодизации истории развития инспекции труда в Советской России было уделено несколько больше внимания, однако, преимущественно исследователями советского периода. Так, Я.Л. Киселев предложил использовать в качестве основания выделения периодов этапы исторического развития государства, причем их количество достаточно большое, во всяком случае, больше, чем принято в современной науке. Итак, 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 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.) [Киселев 1951: 2.].

Предлагаемая периодизация имеет, по нашему мнению, как свои достоинства, так и недостатки. Автор в целом правильно применяет основание периодизации – исторические отрезки, которые прошло в развитии само государство, его политика; а инспекция труда как государственный орган, естественно, следовала и, соответственно, видоизменялась под предъявляемые требования. В то же время, 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 действительное 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.) [Гудков 1974].

Как видно из формулировок отдельных этапов, В.С. Гудков в основу своей классификации положил такой признак как ведомственная принадлежность инспекции труда. Между тем, сам по себе переход данного органа из Народного комиссариата труда в ВЦСПС, на наш взгляд, не оказал какого-либо заметного влияния на его работу (пожалуй, единственное – переход от территориального к отраслевому принципу построения); у инспекции труда даже 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 – был формальным, так как профсоюзы в то время не были в полной мере общественными организациями.

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»). В данный период происходит дискуссионное обсуждение по вопросу создания инспекции труда. Практически вопрос о деятельности инспекции труда в советский период оказался весьма спорным и вызвал дискуссию в СМИ и среди руководства советского государства. В частности, предлагался вариант создания Союза охраны труда, который 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 [Вестник труда 1918: 50, 52.]. В дальнейшем, в качестве основной была выдвинута идея о выборности

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

II этап. С 18 мая 1918 года до 10 декабря 1918 года (введение в действие Кодекса законов о труде 1918 года). На данном этапе осуществляется 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»). В указанных исторических рамках периода военного коммунизма инспекция труда осуществляет деятельность по обеспечению мобилизационного характера трудовой деятельности, происходит также структурирование инспекции – 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»). В границах данного этапа инспекция труда функционирует в период осуществления новой экономической политики, осуществляя деятельность по проведению политики партии большевиков и советского государства в борьбе с частным предпринимательством с целью недопущения снижения минимального уровня прав и гарантий работникам, установленным трудовым законодательством.

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»). На данном этапе историческое развитие инспекции труда происходит 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 труда). В этот период инспекция труда сосредоточена исключительно на надзоре за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности. Принимается ряд нормативных актов, закрепляющих такое положение дел, в частности, 21.01.1944 Президиум ВЦСПС утвердил Положение о технической инспекции труда, а вскоре, 30.06.1944 постановлением СНК СССР была введена должность Главного инспектора ЦК профсоюза. Между тем, уже в рамках данного этапа после решения XX съезда КПСС (1956 г.), указавшего на необходимость строжайшего соблюдения социалистической законности со стороны всех партийных и советских органов, и принятия постановления Пленума ЦК КПСС от 17.12.1957 «О работе профессиональных союзов СССР», появившегося вслед за указанным решением, вновь возник вопрос о необходимости правовой, а не только технической, охраны труда. Уже 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. Однако, несмотря на «положительные результаты деятельности правовых инспекторов труда», подтвердившуюся «целесообразность введения должностей правовых инспекторов» воссоздание правовой инспекции труда в полном объеме было начато только спустя 19 лет.

VII этап. С 1977 г. до 1989 г. (окончание советского периода истории развития Российского государства). После принятия Положения о правовой инспекции труда, утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 22.11.1976,

происходит воссоздание специального органа надзора за соблюдением законодательства о труде – правовой инспекции труда, находящейся в системе профсоюзов, но выполняющих государственные функции, носящие административно-властный характер. 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 труда и Положение о внештатной правовой инспекции труда.

Принятие Основ законодательства Союза ССР о труде 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 администрации 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 более 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.

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».

Список используемой литературы:

1. Васильев Д.А. Фабричное законодательство России конца XIX – начала XX вв. Дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2001.
2. Вестник труда, 1918, № 2-3. с. 50, 52.
3. 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>.
4. Гудков В.С. Правовая инспекция труда в СССР (историко-правовое исследование). Дисс. ...к.ю.н., М., 1974.
5. Киселев Я.Л. Инспекция труда в СССР. Дисс. ... к.ю.н., М., 1951.
6. Никитинский Л.В. Правовая инспекция труда в системе органов надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1981.
7. Рыбаков Ю.Я. Промышленное законодательство России первой половины XIX в. (Источниковедческие очерки). Москва, «Наука», 1986.
8. Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов промышленного и ремесленного. СПб, 1863 – 1865, ч. I.
9. Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907.