УДК 34(091)
ББК 67.3

Р.Р. Вяселев

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ФАБРИЧНОЙ ИНСПЕКЦИИ В АНГЛИИ И РОССИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

R.R. Vyaselev
A Comparative Analysis of the Emergence and Development of the Institution of Factory Inspection in England and Russia at the Late XIX – Early XX Centuries

By the example of England and Russia a study of the factory inspection institution emergence and development history is conducted. Particular attention is paid to the comparative analysis of factory inspectors' powers in the countries, as well as the conditions and the results of their activities.

Key words and word-combinations: Factory Inspectorate, Factory Legislation, the Factories Act, superintendents.

На примере Англии и России изучается история возникновения и развития института фабричной инспекции. Особое внимание уделяется сравнительному анализу полномочий фабричных инспекторов, а также условий и результатов их деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: фабричная инспекция, фабричное законодательство, законы о фабриках, суперинтенданты.

Историко-правовой анализ становления и развития института фабричной инспекции в Англии XIX в., созданного с целью контроля за соблюдением фабричного законодательства, представляется необходимым и значимым. Возникновение данного института – уникальное явление в мировой истории. Позднее идея создания фабричной инспекции и основные принципы ее работы были заимствованы законодателями других стран, в том числе России. Актуальность исследования заключается в проведенном сравнительном анализе проблемы возникновения и развития института фабричной инспекции в двух таких разных странах, как Англия и Россия. Данная проблема в отечественной литературе ранее не рассматривалась.

Особое значение в изучении генезиса становления фабричной инспекции имеет сравнительно-правовой метод исследования, позволивший определить степень влияния иностранного законодательства на отечественные законы, устанавливающие правовое положение фабричных инспекторов. Для выявления динамики развития фабричной инспекции в рассматриваемых странах применялся принцип историзма.

Процесс создания и деятельности фабричной инспекции в России изучался российскими исследователями И.И. Янжулом

и В.П. Литвиновым-Фалинским, которые также служили фабричными инспекторами. В.П. Литвинов-Фалинский выделял следующие цели создания фабричной инспекции в России: обеспечение надзора за исполнением требований фабричного законодательства; контроль за исполнением фабричных законов на практике; изучение вопросов, подлежащих регулированию нормами фабричного законодательства; исполнение норм фабричного законодательства на практике [1, с. 285].

Основной причиной создания фабричной инспекции в России В.П. Литвинов-Фалинский считал необходимость надзора за исполнением Закона от 1 июня 1882 г. «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах». По его мнению, количество фабричных инспекторов не соответствовало существующему в то время объему работы, поскольку вначале считалось, что под надзор каждого фабричного инспектора, а также его помощника попадет не более 200–250 заведений в городах и не более 100–150 в уездах [1, с. 286, 303]. И.И. Янжул, в то время служивший окружным инспектором, отмечал, что «и за пять лет не удастся осмотреть всех фабрик Московского округа» [2, с. 76–77]. М.И. Туган-Барановский писал, что к компетенции фабричных инспекторов относилось «утверждение и рассмотрение расчетных норм оплаты труда, табелей, правил внутреннего трудового распорядка, а также разрешение различных спорных ситуаций между работниками и работодателями» [3, с. 333].

В Англии, так же как и в России, надзор за исполнением требований фабричного законодательства был возложен на фабричную инспекцию. Процесс создания института фабричной инспекции в Англии начался значительно раньше. Учреждение английской фабричной инспекции произошло с изданием Закона 1833 г. – «An Act to Regulate the Labour of Children and Young Persons in Mills and Factories» (Закон о фабриках 1833 г.) [4, p. 35–36]. Данный Закон, установивший новый распорядок трудового дня для женщин и малолетних работников, а также учредивший фабричную инспекцию, требовал своей реализации на практике [5, p. 59–60]. В конце 1833 г. Леонард Хорнер (Leonard Horner), Роберт Дж. Саундерс (Robert J. Saunders), Томас Дж. Хауэлл (Thomas Jones Howell), Джеймс Стюарт (James Stuart), первые назначенные английские фабричные инспекторы XIX в., приступили к своим обязанностям. Эти обязанности заключались главным образом в контроле за соблюдением фабричного законодательства и законов об образовании. Инспекторы должны были расследовать и предупреждать нарушения Закона 1833 г.

Закон «An Act to Regulate the Labour of Children and Young Persons in Mills and Factories» (Закон о фабриках 1833 г.) [4, p. 37–38] наделил фабричных инспекторов очень широкими полномочиями, противоречащими конституции, как было отмечено в официальном докладе по результатам парламентской сессии 1833 г. [6, p. 131]. Изначально инспекторы, как слуги исполнительной власти, подчинялись департаменту внутренних дел, они обладали властью издавать постановления, имеющие силу закона, не представляя их в парламент для ратификации, в то время как судебные полномочия, которыми они обладали, позволяли им осуществлять судебные функции в делах, в которых они являлись одной из сторон [7, p. 101]. М.В. Томас (M.W. Thomas) в работе «The early factory legislation» отмечал: «Несомненным является то, что сопротивления

фабрикантов Закону 1833 г., с таким трудом проведенному в парламенте, послужило тем фактором, который позволил дать жизнь новой системе контроля, способной пресечь многочисленные нарушения прав рабочих и создать возможность реализации тех идей, которые были заложены еще в Законе 1819 г. «Cotton Mills and Factories Act» [8, p. 112].

Английские фабричные инспекторы выполняли ряд функций, важнейшей из которых было информирование правительства о состоянии дел на фабриках. Кроме того, они писали периодические отчеты, содержащие информацию об условиях содержания рабочих на фабриках, о фактах нарушения существующих законов и необходимости внесения поправок к данным законам [9, p. 71]. По нашему мнению, отчеты фабричных инспекторов являлись наиболее эффективной мерой по решению данной проблемы и, таким образом, подготавливали почву для разработки и внедрения в жизнь последующих законов. Инспекторы считали себя ответственными за издание постановлений, сглаживавших противоречия между владельцами фабрик и рабочими. Об этом писал Л. Хорнер в работе «On the employment of children in factories and other works in the United Kingdom and in some foreign countries» («О занятости детей на фабриках и других работах в Соединенном Королевстве и в некоторых других зарубежных странах») [10, p. 46].

Необходимо отметить другие существенные особенности в работе фабричных инспекторов в Англии и России XIX в. Английские фабричные инспекторы в отличие от российских наделялись более широкими полномочиями по надзору за соблюдением прав рабочих. Кроме того, английские фабричные инспекторы обладали судебными и законодательными полномочиями до момента их ограничения в результате многочисленных протестов со стороны промышленного лобби [11, 12]. Промышленники через своих представителей в правительстве выступали за упразднение судебных и законодательных полномочий фабричных инспекторов, что и было достигнуто с изданием Закона 1844 г. «An Act to amend the Laws relating to Labour in Factories» (Закон о фабриках 1844 г.) [13, p. 28]. В Англии фабричные инспекторы согласно разделу 15 Закона о фабриках 1833 г. имели право осуществлять надзор в пределах своей территориальной зоны за фабриками и заводами, включая кустарные производства, в том случае, если к инспекторам поступали жалобы от рабочих или иных лиц о нарушении установленных правил [13, p. 53–56]. Данные правила касались только частных промышленных заведений.

В России компетенция фабричных инспекторов не распространялась а) на заводы, фабрики и мануфактуры, принадлежащие казне или правительственным установлениям, а надзор за соблюдением требований Закона от 1 июня 1882 г. в таких заведениях возлагался на тех должностных лиц, которым было поручено управление подобными заведениями; б) на частные горные заводы и рудники, подлежащие ведению особой инспекции из чинов горного ведомства [14, p. 83].

Можно сделать вывод о том, что английские фабричные инспекторы того времени, наряду с российскими фабричными инспекторами, не имели больших полномочий для должного надзора за соблюдением точного исполнения законов. В Англии, по причине сопротивления фабрикантов и отсутствия в фабрич-

ном законодательстве до 1878 г. императивных норм, не позволялось привлекать нарушителей к ответственности.

В России на первоначальном этапе своего развития фабричная инспекция также не располагала средствами воздействия на нарушителей Закона от 1 июня 1882 г, поскольку тогда отсутствовал императивный механизм и санкции, позволявшие налагать штрафы и иные взыскания на нарушителей. Только 12 июня 1894 г. было дано разъяснение, что к нарушителям этого Закона следовало применять статьи 1404.1–1404.3 «Уложения о наказаниях», устанавливающие ответственность в виде штрафа в размере 100 рублей для нарушителей [14, p. 84]. В России были изданы указания относительно обязанностей и порядка действия фабричных инспекторов. Данные указания содержались в Наказе чинам фабричной инспекции, утвержденном 11 июня 1894 г. министром финансов по согласованию с министром внутренних дел и народного просвещения, а затем в Наказе чинам фабричной инспекции, изданном 9 февраля 1900 г. [14, p. 85].

Особенно остро противостояние фабричной инспекции и фабрикантов наблюдалось в Англии с самого момента создания фабричной инспекции в 1833 г. Тем не менее фабричные инспекторы прилагали большие усилия и старались поддерживать тех работодателей, которые стремились создавать школы для детей и являлись примером для других фабрикантов. В отчете перед комитетом в 1840 г. фабричный инспектор Л. Хорнер писал: «В начале следующего года при новой фабрике Аркрайта будет построена школа для детей, работающих на фабрике. Полагаем, данные благотворные начинания должны поддерживаться с нашей стороны, как контролирующего органа на законном уровне, а также на уровне нравственном и выставляться всем другим в пример» [15, p. 116].

О женском труде на производстве следует заметить, что инспекторы были осведомлены о систематических травмах и увечьях при работе на мельницах, о чем был составлен отчет 1840 г., в котором уточнялось, что отсутствие удобной рабочей одежды для женщин являлось причиной травм, увечий и даже смерти на производстве [15, p. 118]. Данные рекомендации вместе с ограничениями судебных полномочий инспекторов были впоследствии внесены в Закон 1844 г. «An Act to amend the Laws relating to Labour in Factories» (Закон о фабриках 1844 г.) [13, p. 32].

Рассмотрев предпосылки возникновения фабричной инспекции и полномочия инспекторов, считаем необходимым отметить, что институт фабричной инспекции в Англии XIX в. и в России XIX – начала XX в. развивался на общих принципах открытости и исполнительности. Анализ исторических и правовых источников того времени показал, что прогрессивные идеи на практике в Англии не были реализованы должным образом по причине сопротивления промышленного лобби в лице фабрикантов и их представителей в парламенте, а в России по причине недостаточного развития правовой системы, а также многих пережитков крепостного права и общих настроений в стране. В Англии, несмотря на тяжелые условия труда и произвол со стороны фабрикантов, рабочие имели право переходить на другие фабрики и благодаря деятельности тред-юнионов были более защищены. Их жизнь и здоровье были также застрахованы. В России же многие рабочие были

закреплены за определенными фабриками и заводами и не могли перейти на другую работу даже в случае систематического нарушения их прав. Самой существенной проблемой являлось недостаточное количество фабричных инспекторов, как в Англии, так и в России, что было характерным и сохранялось на всем протяжении XIX в. и в первой половине XX столетия. Сопротивление промышленного лобби также существенно затрудняло деятельность фабричных инспекторов. Все указанные факторы положительно влияли на положение рабочих. Строились школы, сокращался рабочий день, улучшались условия труда. Все это в большей степени относилось к Англии, но и в России намечались положительные тенденции, одной из главных составляющих которых была деятельность фабричной инспекции.

Библиографический список

1. *Литвинов-Фалинский В.П.* Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России. СПб., 1908.

2. *Янжул И.И.* Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. СПб., 1907.

3. *Туган-Барановский М.И.* Русская фабрика в прошлом и настоящем. М., 1938. Т. 1.: Историческое развитие русской фабрики в 19 веке.

4. The Acts 3 & 4 Will. Relating to Labour in Factories: With an Index. L., 1844.

5. *Pellaw J.* The Home Office, 1848–1914: From Clerks to Bureaucrats. Farleigh Dickinson University Press, 1982.

6. *Hansard T.C.* Parliamentary Debates: Official Report: ...Session of the... Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland. L., 1833. Vol. 20.

7. *Ball F.N.* The Industrial Law Review. Thames Bank Publishing Company, 1946. Vol. 1.

8. *Thomas M.W.* The early factory legislation: a study in legislative and administrative evolution. Originally published in 1948 by The Thames Bank Publishing Co., Great Britain. Greenwood press, publishers. Westport, Connecticut. First Greenwood Reprinting, 1970.

9. *Hutchings B.L., Harrison A.* A history of factory legislation. Second edition revised, with a new chapter. L., 1911.

10. *Horner L.* On the Employment of Children in Factories and Other Works in the United Kingdom (Development of Industrial Society). L., 1840.

11. *Hansard T.C.* Great Britain: Parliament. Hansard's Parliamentary Debates. Hansard, 1836.

12. *Horner L., Howell T.J., Saunders R.J., Stuart J.* Great Britain: Factories Inspectors: Reports of Inspectors of Factories to the Secretary of State: Presented According to the Provisions of the Act of Parliament. L., 1834.

13. An Act to Amend the Laws Relating to Labour in Factories. Cap. 15: 6th June 1844. 7 & 8 Vict. Great Britain. G.E. Eyre and A. Spottiswoode, 1844.

14. *Богдан В.И.* Становление и развитие фабричного законодательства Российской Империи в конце XIX – начале XX века: дис. … канд. юрид. наук. М., 2002.

15. *Horner L., Howell T.J., Saunders R.J., Stuart J.* Factories Inquiry Commission: reports and papers. L., 1835. Vol. 31.