

По ступеням развития фабричной инспекции: от «модели санкций» к «модели соответствий»

А. В. Ясинская-Казаченко

Белорусский государственный экономический университет,
Республика Беларусь, 220070, Минск, пр. Партизанский, 26

Гражданское законодательство начала XIX века не устанавливало надлежащего правового регулирования вольнонаемного труда, поскольку большинство рабочих являлись крепостными. Вместе с тем потребность в такого рода регулировании настоятельно ощущалась, что и привело к усилению внимания к рабочему вопросу и, как следствие, — к формированию института фабричного инспектората. В статье проводится ретроспективный поэтапный анализ становления и развития фабричной инспекции как предтечи школы трудового права. В соотношении с предшествующим периодом выявляется недостаточность правового регулирования, формулируются конкретные предложения по совершенствованию норм кодифицированных актов. Демонстрируется интерпретация кейнсианской теории об «отклонении от равновесия» через призму защиты экономических и социальных интересов. При этом показывается, что законодательство о труде может стремиться к некоей равнодействующей, к необходимости перехода от «модели санкций» к «модели соответствия». Особое внимание в статье уделено деятельности профессора Московского императорского университета И. И. Янжула, возглавившего фабричный инспекторат Московского округа. Обращение к его научному и практическому наследию позволило обосновать вывод о несомненном влиянии деятельности фабричных инспекторов на становление и развитие не только отечественного трудового права, но и соответствующей отрасли правовых знаний. Наиболее отчетливо это можно проследить на примере становления системы надзорно-контрольных органов и изменения их функций от простого выявления нарушений до содействия устранению порождающих их причин, от разрешения споров до их предотвращения. Обосновывается вывод о том, что с позиций конституционного права на защиту экономических и социальных интересов трудовое право ориентировано на достижение компромисса сторон социально-трудовых отношений.

Ключевые слова: памятник права, порок законодательства, опережающий иск, функция фабричной инспекции, обязательность предписаний, охрана труда.

Введение

Можно утверждать, что действовавшее на фабриках и мануфактурах в XIX в. гражданское законодательство не устанавливало надлежащего правового регулирования вольнонаемного труда, поскольку больше половины рабочих являлись крепостными. Вместе с тем работа без письменно оговоренных условий вызывала рост жалоб работников, что ставило местные власти в затруднение при их разборе (Хохлов, 2000, 13). В 30-х годах XIX в. возникает мысль о необходимости улучшения положения вольнонаемных рабочих в интересах порядка и благоустройства заведений (Галь, 1918, 12). В этой связи, а также и по иным причинам в 1882 г. начали происходить определенные преобразования, выразившиеся в следующем: значительно изменилось положение вопроса о рабочем фабрично-заводском законо-

дательстве; все сведения и законодательство о рабочих сосредоточивались теперь в одном ведомстве — Министерстве внутренних дел; от Министерства финансов и из других ведомств все относящееся к рабочим должно было перейти в Департамент труда, который должен был состоять при ведомстве внутреннего управления; будущий департамент планировалось создавать самостоятельным, глава его должен был числиться по службе в Министерстве внутренних дел, но при этом получил право самостоятельного доклада государю; преобразования предлагалось начать с Центрального статистического комитета, который необходимо было сделать постоянным центральным ведомством для труда. Предполагалось расширить права рабочих и удовлетворить многие их требования.

Основное исследование

В 1882 г. В. К. Плеве делает предложение академику И. И. Янжулу, профессору Московского университета, выдающемуся ученому, имеющему научные труды и опыт практической деятельности, возглавить фабричный инспекторат Московского округа. Согласие занять эту должность первый инспектор объяснял «желанием принести России посильную пользу правильной постановкой фабричного и рабочего законодательства» (Янжул, 1911, 43): «... всю свою жизнь, как экономист, с жаром занимался, интересовался рабочим вопросом, и предложение это открыло мне мир в практическом его значении и давало возможность заниматься рабочим вопросом не по книжкам или с чужих слов, а по личным наблюдениям и исследованиям» (Янжул, 1907, 26).

Обращение к научному наследию и конкретному опыту деятельности академика И. И. Янжула представляет сегодня несомненный научный и практический интерес. Все же, по мнению академика, для него выкристаллизовалась вполне ясно и определенно необходимость поспешить с возможно более широким развитием прав русского рабочего и важность спешного создания для него лучших условий существования, притом что перед началом инспекторской деятельности И. И. Янжула рабочее право имело голое существование. Необходимо было дать рабочему то, чем всегда владели фактически его хозяева — права на соглашение, союз и распоряжение своею собственностью. Чтобы завладеть симпатией рабочих и выдвинуть из них более тихие, консервативные элементы, правительство обязано было не останавливаться на распутии, а идти навстречу их законным желаниям и, не дожидаясь их просьб, наперекор всем вождениям фабрикантов, *дать рабочим право стачек и право союзов, с необходимыми, конечно, ограничениями на первых шагах и высшим надзором государства.*

Согласимся с мнением В. И. Кривого о том, что в исторических трудах А. М. и М. В. Лушниковых, Е. Б. Хохлова первые фабричные инспектора справедливо названы предтечами школы трудового права. Также мы поддерживаем мысль о том, что фабричные инспектора и их «образы» отражали собой высокие нравственные и умственные качества, бескорыстие, достаточную независимость, непринадлежность к бюрократии, а также то, что их отчеты представляли собой подлинно научные труды и давали органам власти и всему обществу обширную информацию к размышлению. Мы солидарны с тем, что общая оценка деятельности фабричных инспекторов отражает исключительно значимый вклад, внесенный ими в создание

и трудового законодательства, и самостоятельной отрасли трудового права, и науки о нем, и его школы, и алгоритмов практики применения с нацеленностью на совершенствование регулирующих норм не только на централизованном, но и на локальном, и на индивидуальном уровнях. Последнее позволяло решать немало сложных вопросов, возникавших у сторон трудовых отношений уже в те времена (Кривой, 2015, 28–29). И наконец, огромное число и высокое качество публикаций фабричных инспекторов в виде отчетов, переписки фабричных инспекторов, воспоминаний, впечатлений и наблюдений из фабричной жизни, записок, очерков и исследований, сводок и введений в профессию могут сослужить честь любому университету в качестве примеров практической деятельности контрольно-надзорных органов по обеспечению защиты прав и законных интересов в сфере труда и явятся оригинальными и не лишенными глубокого смысла *памятниками трудового права*.

Продолжим тем, что законодательное регулирование отношений между рабочими и нанимателями началось с принятия Положения 1835 г. «Об отношениях между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму»¹. Несколько десятилетиями позже был утвержден фабричный Закон от 3 июня 1886 г. «О надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих»² (далее — Закон 1886 г.), представлявший собой первый важнейший памятник русского рабочего законодательства, ибо он впервые установил и упорядочил некоторые важнейшие стороны взаимных договорных отношений рабочих с нанимателями или хозяевами (Янжул, 1907, 71).

Считалось, что рабочий класс растет и развивается; если ранее рабочий класс полусознательно был доволен Законом 1886 г., обеспечившим ему право на личный заработок и первые попытки регуляции злоупотреблений со стороны хозяев, то теперь этого было недостаточно: рабочий желал попробовать собственные силы в защите своих прав и законных интересов против предпринимателей. Законодательству необходимо было сделать дальнейшие шаги навстречу этим потребностям, не дожидаясь их бурного и насильственного проявления.

В целях полноты проведенного обзора отметим, что Закон 1886 г. расширил круг обязанностей фабричных инспекторов, возложив на них ряд совершенно новых функций: инспекции по надзору за занятиями малолетних рабочих; обязанностей контроля за исполнением нового закона; «исследования возникающих между сторонами неудовольствий» и наказания виновных через суд. Инспекция должна была рассматривать и утверждать правила внутреннего распорядка на предприятиях, принимать меры к предупреждению споров и недоразумений между рабочими и хозяевами (Жданов, 2011, 101).

Отдельные проблемные аспекты были обусловлены пороками фабричного законодательства, крайним невежеством предпринимателей в области фабричного законодательства и их привычкой к неисполнению любых законов (Янжул, 1910, 98). Между тем законодательство еще не поручало кому-либо функции надзора за безопасностью труда, хотя объективная потребность вычленения этой специаль-

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее — ПСЗ). Собр. 2. 1835. Т. 10. Ст. 8157.

² ПСЗ. Собр. 3. 1888. Т. 6. Ст. 3769.

ной надзорной функции становилась все более очевидной в процессе социального и промышленного развития.

И. И. Янжул писал: «Первые шаги сделали для меня очевидным такие факты из фабричной жизни, которые по чужим сообщениям не производят никакого действия и не оставляют глубокого следа. Меня же больше всего поражало у большинства посещаемых фабрик крайнее невежество и незнание там о намерениях правительства относительно предполагаемого вмешательства в фабричную жизнь и об изданных фабричных законах» (Янжул, 1910, 175).

По мнению И. И. Янжула, важно было определить, хотя бы в инструкционном порядке, что принесение жалобы на распоряжение инспекции не приостанавливало выполнения самого распоряжения. Например, в нескольких случаях фабриканты приносили жалобу на распоряжения инспекции об изменениях в правилах внутреннего распорядка или в табелях взысканий. Присутствие утверждало распоряжение инспектора, фабрикант переносил жалобу к министру финансов и, таким образом, проходили месяцы, фабрика существовала без правил внутреннего распорядка и штрафы взимались произвольно. Принесение жалобы являлось для каждого догадливого фабриканта легким способом удержать существующий порядок на фабрике еще на несколько месяцев (Янжул, 1907, 222), именно поэтому была установлена обязательность исполнения предписаний фабричного инспектора, а уже затем его можно было оспаривать.

В настоящее время отношения, связанные с обязательностью исполнения предписаний инспектора труда, имеют пороки в следующем виде. Уплата административного штрафа в качестве меры наказания не означает, что должностное лицо или индивидуальный предприниматель может в дальнейшем не исполнять предписание инспектора труда. Более того, на практике незначительный размер административного штрафа становится основанием для невыполнения предписания инспектора труда. Даже после вступления судебного решения в законную силу предписание остается невыполненным. Законодателем не устанавливается дальнейших действий в подобных случаях, что дает основание предполагать необходимость составления нового предписания и проведения повторных контрольно-надзорных процедур³.

В своей работе С. Г. Фомченков и Н. П. Фофанова, стремясь поддержать обязательность исполнения предписаний государственной инспекции труда, прибегают к такой форме, как внесение в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях статьи 4.7-1 следующего содержания:

«Принудительное исполнение законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль).

³ Гл. 23 «Административные правонарушения против порядка управления» Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 мая 2003 г., № 117-З. Гл. 13 «Исполнение постановления о наложении административного взыскания» Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2006 г. № 194-З. — Здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику Республики Беларусь и СССР приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.07.2020)

Судья, рассматривая дело об административном правонарушении, одновременно с назначением административного наказания решает вопрос о принудительном исполнении законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении выявленных нарушений законодательства» (Фомченков, Фофанова, 2008).

Данные подходы следует анализировать на фоне идей от «модели санкций» к «модели соответствия», дальнейшего развития законодательства о труде в смежных с трудовым правом отраслях. Для целей настоящего исследования имеет значение их оценка сквозь призму административных правоотношений, включенных в нормы как материального права, так и в нормы процессуально-исполнительного права.

Продолжая выявлять общее и особенное при помощи сравнительно-исторического метода исследования фабричной инспекции, сопоставляя все это с современной сферой труда, дополнительно поясним. Закон от 3 июня 1886 г. «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих»⁴ придал фабричной инспекции статус органа общего надзора. После этого она приобрела статус собственно фабричной инспекции, надзирающей за соблюдением всех правил, регулирующих трудовые отношения. В ее компетенцию включались рассмотрение рабочих жалоб и урегулирование конфликтов между предпринимателями и рабочими, а также, как нами уже было отмечено выше, рассмотрение и утверждение такс, табелей, расписаний и правил внутреннего распорядка на фабриках и заводах. Все же необходимо отметить важную деталь: *если ранее она только карала за нарушения, то теперь должна была их прежде всего предупреждать, т. е. инспекции придавались и превентивные функции* (Лушников, 2016, 24).

В современный период ретроспекцию этих функций в какой-то мере можно было бы реализовать в идее превентивного иска. Данную концепцию обосновали в своих работах Э. М. Мурадян и В. Г. Тихиня (Мурадян, Тихиня, 1997). Можно определить характеристики превентивного иска: это спор о праве, заявленный в суд заблаговременно, с целью обеспечить свободное осуществление права истца с тем, чтобы предупредить реальные фактические и формально юридические осложнения, исключить вероятные вредные последствия. Распространение на трудовые правоотношения категории «превентивных исков» может предшествовать самому нарушению и в этом смысле будет обладать предупредительностью и опережением, поскольку будет иметь целью не устранение последствий уже допущенного нарушения, а предотвращение их наступления (Седляр, 2020, 96–97), с максимальным акцентом на профилактические и примирительные процедуры.

Итак, в фокусе нашего внимания оказываются функции фабричной инспекции в том виде, в котором они были в 1882 г., хотя могут быть восприняты нынешней системой контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде, гарантирующей защиту прав и законных интересов работников и нанимателей в сфере труда; такие функции, по которым может осуществляться переход от поручения «выявления нарушений» к поручению «содействия улучшению условий труда».

⁴ ПСЗ. Собр. 3. СПб., 1888. Т. 6. Ст. 3769.

Помимо функций: административных (по составлению протоколов о нарушениях «Правил надзора», которые передавались в губернские по фабричным делам присутствия, в мировой или окружной суд по принадлежности); распорядительных (по рассмотрению и утверждению такс, табелей, расписаний и правил внутреннего распорядка на фабриках и заводах; за нарушение статей Закона 1886 г. фабриканты карались штрафом до 300 руб., а заведующие фабрикой или заводом подвергались аресту до трех месяцев и могли быть лишены права заведовать промышленным заведением (Глазунов, 2009, 123–124)); контролирующих (по наблюдению за исполнением новых положений закона); функций надзора за безопасностью труда (в законодательстве еще не поручалась кому-либо такая функция, но объективная потребность ее вычленения становилась все более очевидной в процессе социального и промышленного развития) — начинают выделяться социальные цели и инструменты защиты прав и законных интересов, которым мы придаем первостепенное значение в рамках статьи:

- 1) *примирительно-посредническая функция* (по официальной терминологии, а по существу дела — судебная: по закону фабричные инспектора не обладали судебными функциями, но при разборе жалоб пытались примирить стороны по примеру мировых судей);
- 2) *предупредительно-профилактическая функция* (направлена на опережение, поскольку может иметь целью не устранение последствий уже допущенного нарушения, а предотвращение их наступления, с максимальным упором на профилактические отношения в виде «рассмотрения жалоб и принятия мер к предупреждению споров и недоразумений между хозяевами и рабочими» (Володин, 2006, 18);
- 3) *функция толкования фабричного законодательства и обязательности исполнения предписаний фабричного инспектора* (ориентирована на конкретизацию, уточнение, функциональное толкование фабричных законов на отдельных предприятиях с учетом конкретных обстоятельств, например о расходовании штрафного капитала, при этом важно определить, что принесение жалобы на распоряжение инспекции не может приостанавливать выполнения самого распоряжения).

Фактически в конце XIX в. началось постепенное введение фабричного законодательства, которое заложило основы правового регулирования «отношений между хозяевами фабричных заведений и рабочими людьми, поступающими на оные по найму», правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих.

В период революции 1905–1907 годов вопрос фабричных (трудовых) отношений хозяев и рабочих, основанный на договоре личного найма (фабричном, рабочем или трудовом) стал одним из актуальных в политике царской России. В Указе Правительствующему Сенату от 2 декабря 1905 г.⁵ с оговорками признавалась свобода коалиций и стачек, отменялась уголовная ответственность за забастовки. Временные правила об Обществах и Союзах от 4 марта 1906 г.⁶ позволяли создавать рабочие ор-

⁵ ПСЗ. Собр. 3. Т. 25. 1905. Ст. 26987.

⁶ ПСЗ. Собр. 3. Т. 26. 1906. Ст. 27479.

ганизации без политических целей путем уведомительной регистрации (Лушников, 2009, 82–83). Заостряя внимание на вопросе фабричных (трудовых) отношений хозяев и рабочих, И. И. Янжул видел необходимым создание и ведение рабочими их союзов для защиты интересов и для улучшения их *экономических условий «труда и вообще быта»*; по его мнению, за созданием права союзов должно было последовать свободное разрешение рабочим стачек или забастовок, кроме тех случаев, где этому противоречат иные, более важные государственные или экономическое интересы. С его точки зрения, организация инспекторского контроля и самой инспекции велась совершенно ощупью, без пользования указаниями чужого опыта и одинаково без всякой попытки создать что-нибудь свое (Янжул, 1911, 60).

Множество бесед с фабрикантами, их представителями и рабочими дали автору воспоминаний право уточнять, что фабрично-инспекторская деятельность расширила и осветила для него понимание рабочего вопроса, как это не смогла сделать никакая книга. Напротив, многие теоретические, абстрактные положения науки не оправдались благодаря практическому знакомству с делом. При этом *удивительным до парадоксальности представляется вывод о предвзятости и лживости многих ходячих положений о якобы непрременной противоположности интересов капиталистов и рабочих, что является часто сущим и тенденциозным вздором, не дающим права к обобщению* (Янжул, 1911, 61).

Одним из первых шагов советской власти было введение с октября 1917 г. восьмичасового рабочего дня, запрещение допуска женщин и подростков к подземным работам, ограничение сверхурочных работ, сокращение продолжительности рабочей смены до шести часов в сутки для лиц моложе 18 лет. В эти годы возрастает роль и место профсоюзов. Обновленный в 1918 г. Всероссийский центральный совет профессиональных союзов стал больше внимания уделять вопросам условий и охраны труда.

В составе советского правительства — Совета народных комиссаров — был учрежден Народный комиссариат труда (далее — НКТ), в котором был создан отдел охраны труда. 18 мая 1918 г. вступил в действие Декрет Совнаркома РСФСР «Об инспекции труда» (далее — Декрет). В соответствии с Декретом находящаяся в ведении НКТ и его местных органов инспекция труда имела целью охрану жизни, здоровья и труда всех лиц, занятых какой бы то ни было хозяйственной деятельностью и распространялась «на всю совокупность условий жизни трудящихся как на местах их работы, так и вне этих мест»⁷.

В числе основных отличий от фабричной инспекции было то, что инспектора труда избираются советами профессиональных союзов и общегородскими или окружными страховыми кассами и действуют на всей территории. Примечательно, что передача государственных контрольно-надзорных функций за охраной труда от государства к профессиональным союзам не имела аналогов в мире, а в теории была немыслима. С. Н. Братусь предложил выход из ситуации, рассматривая органы профессиональных союзов в процессе осуществления государственного надзора по охране труда «как учреждения, а не как построенные на членстве организации» (цит. по: (Лушникова, 2015, 39)).

⁷ К 100-летию Инспекции труда (1918–2018 гг.) / подгот. В. И. Медведев. URL: http://vosot.ru/uploads/files/insp_100.pdf (дата обращения: 14.07.2020).

Вряд ли необходимо доказывать тезис о тесной связи системы контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде и охраны труда. М. В. Лушникова усматривает органическую связь в следующих аспектах. Во-первых, в историческом аспекте, так как контроль и надзор в качестве отдельного института выделились именно для обеспечения законодательства по охране труда и, соответственно, после его появления. Во-вторых, в аксиологическом аспекте, так как законодательство об охране труда, как и все трудовое законодательство, становится собранием благих пожеланий в случае отсутствия эффективного контроля и надзора за их исполнением (Лушникова, 2015, 44).

Итак, охрана труда провозглашается важной задачей советского трудового права в 20-е годы XX в.

С. И. Каплуну принадлежит большая роль в развитии советского законодательства об охране труда, им разработаны многие разделы Кодекса законов о труде РСФСР 1922 года (далее — КЗоТ). Положения по охране труда проектировались в стенах Государственного института охраны труда, образованного С. И. Каплуном (совместно с В. А. Левицким) в 1925 г. Под его руководством были созданы специализированные органы санитарной, технической и правовой инспекции труда, осуществляющие контроль за состоянием санитарных условий труда на производстве, за соблюдением правил и постановлений по охране труда и технике безопасности. Разработанные материалы по компенсации вредностей: сокращенный рабочий день, дополнительный отпуск, выдача специального питания, а также санитарные условия труда и обеспечение средствами индивидуальной защиты в различных отраслях промышленности, — вошли в труды С. И. Каплуна (Каплун, 1925; 1926–1927; 1929; 1930; 1940).

Если вернуться к деятельности фабричной инспекции, то некоторые аспекты защиты прав и законных интересов, рассмотрения и разрешения трудовых споров подвергались эмпирическому изучению академического сообщества в конце XIX — начале XX в. Среди них можно выделить работы таких видных ученых, как И. С. Войтинский (Войтинский, 1917а; 1917б; 1917в), Л. С. Таль (Таль, 1909) и М. И. Туган-Барановский (Туган-Барановский, 1901). Примечательно, что в работе И. С. Войтинского «Промышленные споры и государственный третейский суд» впервые была предложена классификация в зависимости от предмета трудового спора и обоснование наличия споров, охраняемых правом, и споров, не охраняемых правом, к выделению в дальнейшем *споров об интересе и споров о праве* (Мотина, 2016, 50). В указанных работах нашли отражение правовые, социальные, экономические, исторические вопросы регулирования отношений в сфере труда, опосредованно и непосредственно затрагивающие рассмотрение и разрешение трудовых споров. Опираясь на отдельные положения, содержащиеся в этих исследованиях, можно утверждать, что они актуальны и в настоящее время.

Применительно к рассматриваемой теме отметим также, что к таким работам можно отнести труды В. Я. Канеля (Канель, 1907), В. П. Литвинова-Фалинского (Литвинов-Фалинский, 1904), М. Г. Лунца (Лунц, 1909), И. Х. Озерова (Озеров, 1902), Л. С. Эльяссона (Эльяссон, 1908).

В середине 20-х годов XX в. высказывалась позиция, согласно которой КЗоТ имеет компромиссный характер. Такую точку зрения напрямую высказывали К. М. Варшавский, П. Д. Каминская. С опорой на анализ положений отмечалось, что

при столкновении интересов нанимателя и трудящегося КЗоТ старается найти *некую равнодействующую, а не становится исключительно на защиту трудящихся, стремится к средней линии* (Варшавский, 1924, 22). П. Д. Каминская, ссылаясь на труды немецких ученых Г. Зинцгеймера и Р. Зейделя, определяла трудовое законодательство капиталистических стран как *компромисс интересов труда и капитала* (Каминская, 1927, 5).

Завершая исследование ступеней развития фабричной инспекции от «выявления нарушений» до «содействия улучшению условий труда» под углом защиты прав на экономические и социальные интересы в сфере труда, обратимся к небезындифферентной теории — к макроэкономическому учению. Родоначальником новаторских идей о том, что вмешательство государства в экономику необходимо, является Дж. М. Кейнс.

По кейнсианской теории, государственному регулированию должен подвергаться контроль занятости и сдерживание уровня безработицы, что вполне может соотноситься с общей ретроспективной оценкой деятельности фабричных инспекторов и системой государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства о труде. Не напрямую, но косвенно названные положения показываются в главном его научном труде «Общая теория занятости, процента и денег» (Кейнс, 1948, 399), который до сих пор являлся революционным. В науке трудового права монографическое исследование, посвященное кейнсианской теории, было проведено впервые в работе А. М. Лушников (Лушников, 2001).

Великая депрессия опровергла многие гипотезы, касавшиеся экономической ситуации. Одна из таких гипотез гласила, что безработица должна самоустраняться, если рыночные силы работают. Если есть безработные люди, они всегда могут предложить свои услуги чуть дешевле, и всегда найдется кто-то, кто их наймет, они получат свою работу.

Но этого не происходило. Именно тогда и необходимо было предложить альтернативную теорию. Теория Дж. М. Кейнса имела два постулата (Кейнс, 1948). Интерпретируем их в разрезе представленного в данной статье исследования, переходя к заключению. Постулат первый: всегда есть отклонения от идеального рыночного равновесия. Второй постулат: причиной отклонения рынка от идеального равновесия была и остается неполнота информации.

Итак, если экономика и право взаимосвязанные явления, то в разрезе определенного исторического этапа можно выявить их постоянное отклонение от состояния синхронности и равновесия в системе. Это было свойственно правовому регулированию в прошлом в связке с экономикой (медленно перестраивавшееся фабричное законодательство, крайнее невежество предпринимателей в области фабричного законодательства с их привычкой к неисполнению любых законов), аналогичные пороки имеются и в текущем состоянии дел.

Выводы

Не претендуя на решение всей научной задачи, в рамках данной статьи мы сосредоточили внимание на возможности обеспечения прав работников быть защищенными контрольно-надзорными органами в виде ретроспекции функций фабричной инспекции, фактически бытовавших ранее, но имеющих в текущий

момент примирительно-посредническое, информационное, предупредительно-профилактическое назначение. Примечательно, что в прошлом государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о труде — вид охранительной, примирительной и посреднической деятельности специально уполномоченных органов, направленный на обеспечение прав и законных интересов, пресечение и предупреждение нарушений.

В свете реализации предупредительно-профилактических функций контрольно-надзорных органов в сфере труда считаем целесообразным закрепить в Трудовом кодексе Республики Беларусь нормы в виде признания превентивного иска, как формы выражения ориентированной на *опережение* и *предотвращение* спора, оказывающей содействие в сохранении трудовых отношений, здорового социально-психологического климата в коллективе. С позиций обеспечения конституционного права на защиту экономических и социальных интересов считаем, что законодательство о труде может иметь компромиссный характер, стараться найти некую равнодействующую, стремиться к средней линии.

При этом экономика и право в краткосрочной перспективе отклоняются от желаемого уровня и не уравниваются друг друга, экономика не синхронна с правом, экономика подстраивается и оптимизируется с правом только в долгосрочной перспективе. Именно это и является главной причиной того, почему экономика быстро не приходит в равновесие с правом к «модели соответствия», а право в этой связи вынуждено обращаться к «модели санкций».

Выявлена недостаточность и неразвитость правового регулирования положений об обязательности исполнения решения по акту проверки государственной инспекции труда. Принесение жалобы на требование (предписание) контролирующего (надзорного) органа по акту проверки, требования (предписания) об устранении нарушений законодательства о труде и об охране труда не может приостанавливать его выполнение, уплата административного штрафа в качестве меры наказания не означает, что должностное лицо или индивидуальный предприниматель могут далее не исполнять акт проверки.

Законодатель не устанавливает дальнейших действий в подобных случаях, что дает основание предполагать необходимость составления нового акта проверки и проведения повторных контрольно-надзорных процедур. Мы предлагаем внести дополнения в следующие кодифицированные акты.

1. В кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях:

Статья 23.6. Неисполнение решения контролирующего (надзорного) органа по акту проверки, требования (предписания) об устранении нарушений законодательства о труде и об охране труда.

Неисполнение решения контролирующего (надзорного) органа по акту проверки, требования (предписания) об устранении нарушений законодательства о труде и об охране труда в установленный срок влечет наложение штрафа в размере от десяти до пятидесяти базовых величин, на индивидуального предпринимателя — от двадцати до ста базовых величин, на юридическое лицо — до пятисот базовых величин.

2. В процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях:

Статья 13.9. Принудительное исполнение решения контролирующего (надзорного) органа по акту проверки, требования (предписания) об устранении нарушений законодательства о труде и об охране труда.

Принудительное исполнение решения контролирующего (надзорного) органа по акту проверки, требования (предписания) об устранении нарушений законодательства о труде и охране труда возлагается на судью, должностных лиц органов Департамента государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты.

Библиография

- Варшавский, Константин М. 1924. *Трудовое право СССР*. Ленинград: Academia.
- Володин, Андрей Ю. 2006. «Государственное учреждение, личный состав, посредническая деятельность.» Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Москва.
- Войтинский, Иосиф С. 1917а. *Примирительные камеры в России*. Москва: Университетская библиотека.
- Войтинский, Иосиф С. 1917б. *Коллективные соглашения об условиях труда: (Тарифный договор)*. Петроград: Демос.
- Войтинский, Иосиф С. 1917в. *Промышленные споры и государственный третейский суд*. Москва: Д. Я. Маковский.
- Глазунов, Сергей Р. 2009. «Роль фабричной инспекции в реализации трудового законодательства России в конце XIX в.» *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия «История. Политология. Экономика. Информатика»* 15 (70): 121–128.
- Жданов, Сергей А. 2011. «Вклад И. И. Янжула в развитие рабочего законодательства России (конец XIX — начало XX в.).» *Вестник Хабаровского государственного университета экономики и права (история и современность)* 2 (53): 98–107.
- Каминская, Полина Д. 1927. *Очерки трудового права*. Москва: Юридическое издательство Народного комиссариата юстиции РСФСР.
- Канель, Вениамин Я. 1907. *Рабочий договор: К вопросу о положении рабочего класса в России*. Москва: С. Скирмунт.
- Каплун, Сергей И. 1925. *Труд и здоровье: (Общая проф. гигиена в попул. изложении)*. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Издательство Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов.
- Каплун, Сергей И. 1926–1927. *Теория и практика охраны труда*. 3-е соверш. перераб. изд. кн. «Охрана труда и ее органы». Москва: Вопросы труда: в 2 т.
- Каплун, Сергей И. 1929. *Рационализация производства и охрана труда*. Ленинград; Москва: Московский рабочий; Центральная полиграфическая школа фабрично-заводского ученичества имени товарища Боршевского «Мосполиграф».
- Каплун, Сергей И. 1930. *Наука на службе охраны труда: Как работает Государственный научный институт охраны труда*. Москва: Гострудиндат; «Интернациональная» 39-я типография «Мосполиграф».
- Каплун, Сергей И. 1940. *Общая гигиена труда: НКЗ СССР рекомендует в качестве руководства для студентов сан. фак-тов мед. ин-тов СССР и врачей*. Ленинград; Москва: Медгиз.
- Кейнс, Джон Мейнард. 1948. *Общая теория занятости, процента и денег*. Москва: Государственное издательство иностранной литературы.
- Кривой, Виктор И. 2015. «Фабричные инспекторы — главные творцы наемно-капиталистического трудового права Российской империи: ретроспектива в связке с современностью.» *Охрана труда: проблемы правового регулирования: материалы научно-практической конференции, Москва, 25 апреля 2014 г.* Москва: Российская академия наук, Институт государства и права 28–38.
- Литвинов-Фалинский, Владимир П. 1904. *Фабричное законодательство и фабричная инспекция в России*. Санкт-Петербург: Типография А. С. Суворина.

- Лунц, Михаил Г. 1909. *Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России*. Москва: Типография «Печатное дело».
- Лушников, Андрей М. 2009. *Курс трудового права*. Учебник для вузов. В 2 т. Москва: Статут.
- Лушников, Андрей М., 2016. *Охрана труда и трудовая инспекция (надзор)*. Научно-практическое пособие. Москва: Проспект.
- Лушников, Андрей М. 2001. *Становление и развитие науки трудового права и науки права социального обеспечения в России (вторая половина XIX — начало XX вв.)*. Ярославль: Ярославский государственный педагогический университет им. К. Д. Ушинского.
- Лушникова, Марина В. 2015. «Развитие правового учения об охране труда в исследованиях советских ученых-трудовиков.» *Охрана труда: проблемы правового регулирования: материалы научно-практической конференции, Москва, 25 апреля 2014 г.* Москва: Российская академия наук, Институт государства и права: 38–45.
- Мотина, Евгения В. 2016. «Классификация трудовых споров в контексте оснований и правового значения.» *Вестник Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. Сер. 4. Правазнаўства* 1: 50–55.
- Мурадян, Эльза М., Тихиня, Валерий Г. 1997. «Предупредительный иск в гражданском процессе.» *Правоведение* 4: 75–79.
- Озеров, Иван Х. 1902. *Фабричные комитеты и коллективный договор*. Москва: Типолиотография товарищества «И. Н. Кушнерев и К°».
- Седляр, Юлия В. 2020. «Превентивные иски как один из способов повышения эффективности защиты прав и законных интересов участников гражданских правоотношений.» *Основные направления повышения эффективности правового регулирования общественных отношений в Республике Беларусь в условиях общемировых и региональных эволюционных процессов: научный семинар; г. Гродно, 6 декабря 2019 г.* Ред. кол.: Л. К. Сокол, И. А. Белова. Минск: Белорусский университет правоведения: 95–99.
- Таль, Лев С. 1918. *Очерки промышленного права*. Москва: Московское научное издательство.
- Таль, Лев С. 1909. *Тарифный (коллективный) договор как институт гражданского права: (Докл., чит. 23 апр. 1909 г. в заседании гражд. отд. СПб. юрид. о-ва)*. Санкт-Петербург: Типография товарищества «Общественная польза».
- Туган-Барановский, Михаил И. 1901. *Законодательная охрана труда: статьи из Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. Перевод с немецкого; под ред. М. И. Туган-Барановского. Санкт-Петербург: М. И. Водовозова, 1901.
- Фомченков, Станислав Г., Фофанова, Наталья Г. 2008. «Исполнение предписаний государственных инспекций труда: проблемы и перспективы развития.» *Современное право* 12: 64–65.
- Хохлов, Евгений Б. 2000. *Очерки истории правового регулирования труда в России*. Санкт-Петербург: Специальный юридический факультет по переподготовке кадров по юридическим наукам Санкт-Петербургского государственного университета.
- Эльясон, Лев С. 1908. *Законы об отношениях между предпринимателями и рабочими в области фабрично-заводской промышленности*. Санкт-Петербург: Типография М. М. Стасюлевича.
- Янжул, Иван И. 1910. *Воспоминания И. И. Янжула о пережитом и виденном в 1864–1909 гг.* В 2 вып. Санкт-Петербург: Типография товарищества п. ф. «Электротипография Н. Я. Стойковой».
- Янжул, Иван И. 1907. *Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва: материалы для истории рус. рабочего вопр. и фабрич. законодательства*. Санкт-Петербург: Типография акционерного общества «Брокгауз — Ефрон».

Контактная информация:

Анжелика Васильевна Ясинская-Казаченко — канд. юрид. наук, доц; angelina_jas@mail.ru

On the stages of factory inspection from the “sanction model” to the “conformity model”

Angelica V. Yasinskaya-Kazachenko

Belarusian State University of Economics,
26, Partizansky pr., Minsk, 220094, Republic of Belarus

The civil legislation of the beginning of the 19th century did not establish proper legal regulation of freelance labor, since most of the workers were serfs. At the same time, the need for such regulation was strongly felt, which led to increased attention to the labor issue and, as a result, to the formation of the Institute of factory inspection. The article provides a retrospective step-by-step analysis of the formation and development of factory inspection as a forerunner of the school of labor rights. In relation to the previous period, the lack of legal regulation is revealed, specific proposals are formulated to improve the norms of codified acts. An interpretation of the Keynesian theory of “deviation from equilibrium” through the prism of protecting economic and social interests is demonstrated, while it is shown that labor legislation can tend to a certain resultant, to the need to move from a “model of sanctions” to a “model of compliance”. Special attention is paid to the activities of I. I. Yanzhul, Professor of the Moscow Imperial University, who headed the factory Inspectorate of the Moscow district. Reference to his scientific and practical heritage allowed us to substantiate the conclusion about the undoubted influence of factory inspectors on the formation and development of not only domestic labor law, but also the corresponding branch of legal knowledge. This can be most clearly seen in the development of the system of Supervisory and control bodies and the change in their functions from simply detecting violations to helping to eliminate the causes that give rise to them, from resolving disputes to preventing them. The author substantiates the conclusion that from the standpoint of the constitutional right to protect economic and social interests, labor law is focused on reaching a compromise between the parties to social and labor relations.

Keywords: monument of law, flaw in legislation, anticipatory claims, function of factory inspection, mandatory prescription, labor protection.

References

- Elyasson, Lev S. 1908. *Laws on the relationship between entrepreneurs and workers in the field of factory industry*. St. Petersburg, Printing house of M. M. Stasyulevich. (In Russian)
- Fomchenkov, Stanislav G., Fofanova, Natal'ya G. 2008. “Execution of orders of state labor inspectorates: problems and development prospects.” *Sovremennoe pravo* 12: 64–65. (In Russian)
- Glazunov, Sergey R. 2009. “The role of factory inspection in the implementation of labor legislation in Russia at the end of the 19th century.” *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Series “Istoriia. Politologiya. Ekonomika. Informatika”* 15 (70): 121–128. (In Russian)
- Kaplun, Sergey I. 1925. *Labor and health: (General professional hygiene in a pop. Presentation)*. 3rd rev. and add. ed. Moscow, Izdatel'stvo Vsesoiuznogo tsentral'nogo soveta professional'nykh soiuзов. (In Russian)
- Kaplun, Sergey I. 1926–1927. *Theory and practice of labor protection*. 3rd revised ed. of a book “Labor protection and its organs”. In 2 vols. Moscow, Voprosy truda. (In Russian)
- Kaplun, Sergey I. 1929. *Rationalization of production and labor protection*. Leningrad; Moscow, Moskovskii rabochii, Tsentral'naia poligraficheskaiia shkola fabrichno-zavodskogo uchenichestva imeni tovarishsha Borshchevskogo “Mospoligraf”. (In Russian)
- Kaplun, Sergey I. 1930. *Science in the Service of Labor Protection: How the State Scientific Institute of Labor Protection Works*. Moscow, Gostrudizdat, “Internatsional'naia” 39-aia tipografiia “Mospoligraf”. (In Russian)
- Kaplun, Sergey I. 1940. *General occupational hygiene: MOH USSR recommended as a guide for students of sanitary faculties of medical institutes of the USSR and doctors*. Leningrad, Moscow, Medgiz. (In Russian)

- Kaminskaya, Polina D. 1927. *Essays on Labor Law*. Moscow, Iuridicheskoe izdatel'stvo Narodnogo komissariata iustitsii of the Russian Soviet Federative Socialist Republic. (In Russian)
- Kanel, Veniamin Ya. 1907. *Work contract: On the question of the position of the working class in Russia*. Moscow, S. Skirmunt. (In Russian)
- Keynes, John Maynard. 1948. *General theory of employment, interest and money*. (Rus. ed.) Moscow, Gosudarstvennoe izdatel'stvo inostrannoi literatury. (In Russian)
- Khokhlov, Evgeniy B. 2000. *Essays on the history of legal regulation of labor in Russia*. Special Faculty of Law for the retraining of personnel in legal sciences of St. Petersburg State University. (In Russian)
- Krivoy, Victor I. 2015. "Factory inspectors are the main creators of the hired capitalist labor law of the Russian Empire: a retrospective in conjunction with the present." *Okhrana truda: problemy pravovogo regulirovaniia: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, Moskva, 25 apreliia 2014 goda*. Moscow, Russian Academy of Sciences, Institut of State and Law: 28–38. (In Russian)
- Litvinov-Falinsky, Vladimir P. 1909. *Factory legislation and factory inspection in Russia*. Moscow, Printing house of A. S. Suvorin. (In Russian)
- Lunts, Mikhail G. 1909. *From the history of factory legislation, factory inspection and the labor movement in Russia*. Moscow, Printing house "Pechatnoe delo". (In Russian)
- Lushnikov, Andrey M. 2001. *Formation and development of the science of labor law and the science of social security law in Russia (second half of the 19th — early 20th centuries)*. Yaroslavl, Yaroslavl State Pedagogical University named after K. D. Ushinsky. (In Russian)
- Lushnikov, Andrey M. 2016. *Labor protection and labor law control (supervision): scientific and practical manual*. Moscow, Prospect. (In Russian)
- Lushnikov, Andrey M. 2009. *Labor law course*. Textbook for universities. In 2 vols. Moscow, Statut. (In Russian)
- Lushnikova, Marina V. "Development of legal doctrine on labor protection in the research of Soviet labor scientists." *Okhrana truda: problemy pravovogo regulirovaniia: materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii, Moskva, 25 apreliia 2014 goda*. Moscow, Russian Academy of Sciences, Institut of State and Law: 38–45. (In Russian)
- Motina, Evgeniya V. 2016. "Classification of labor disputes in the context of grounds and legal meaning." *Vesnik Grodzenskaga dzjarzhaunaga universiteta imia Yanki Kupala. Series 4 "Pravaznaustva"* 1: 50–55. (In Belorussian)
- Muradyan, Elsa M., Tikhinya, Valery G. 1997. "Preventive action in civil proceedings." *Pravovedenie* 4: 75–79. (In Russian)
- Ozerov, Ivan Kh. *Factory committees and collective agreement*. Moscow, Tipolitography of partnership "I. N. Kushnerev i K^o". (In Russian)
- Sedlyar, Julia, V. 2020. "Preventive claims as one of the ways to increase the efficiency of protecting the rights and legitimate interests of participants in civil relations." *Osnovnye napravleniia povysheniia effektivnosti pravovogo regulirovaniia obshchestvennykh otnoshenii v Respublike Belarus' v usloviakh obshchemirovykh i regional'nykh evoliutsionnykh protsessov: nauchnyi seminar; gorod Grodno, 6 dekabr'ya 2019 goda*. Editorial board: L. K. Sokol, I. A. Belova. Minsk, Belarusian Institute of Law: 95–99. (In Russian)
- Tal, Lev S. 1909. *Tariff (collective) agreement as an institution of civil law: (Doklad, chitannyi 23 apreliia 1909 goda v zasedanii grazhdanskogo otdelenia Sankt-Peterburgskogo iuridicheskogo obshchestva)*. St. Petersburg, Printing house of an association "Obshchestvennaia pol'za". (In Russian)
- Tal, Lev S. 1918. *Essays on industrial law*. Moscow, Moskovskoe nauchnoe izdatel'stvo. (In Russian)
- Tugan-Baranovsky, Mikhail I. 1901. *Legislative labor protection: articles from Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. (Rus. ed.). St. Petersburg, M. I. Vodovozova. (In Russian)
- Varshavsky, Konstantin M. 1924. *Labor law of the USSR*. Leningrad, Academia. (In Russian)
- Voitinsky, Iosif S. 1917. *Conciliation chambers in Russia*. Moscow, Universitetskaia biblioteka. (In Russian)
- Voitinsky, Iosif S. 1917. *Industrial disputes and state arbitration*. Moscow, D. A. Makovsky. (In Russian)
- Voitinsky, Iosif S. 1917. *Collective agreements on working conditions: (Tariff agreement)*. Petrograd, Demos. (In Russian)
- Volodin, Andrey Yu. 2006. «State institution, personnel, intermediary activity.» Abstract of PhD in History thesis. Moscow. (In Russian)

- Yanzhul, Ivan I. 1907. *From the memoirs and correspondence of the factory inspector of the first call: materials for the history of Rus. working question. and factory. Legislation.* St. Petersburg, Printing house of joint-stock company “Brokgauz — Efron”. (In Russian)
- Yanzhul, Ivan I. 1910. *Memories of I. I. Yanzhul about what he experienced and saw in 1864–1909.* In 2 iss. St. Petersburg, Printing house of association “Elektrotipografiia N. Ya. Stoikovoi”. (In Russian)
- Zhdanov, Sergey A. 2011. “The contribution of I. I. Yanzhul in the development of the working legislation of Russia (late 19th — early 20th century)”. *Vestnik Khabarovskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava (istoriia i sovremennost’)* 2 (53): 98–107. (In Russian)

Author’s information:

Angelica V. Yasinskaya-Kazachenko — PhD in Law, Associate Professor; angelina_jas@mail.ru