

DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2025.3.3>UDC 94(410).083  
LBC 63.3(4Вел)61-2Submitted: 04.11.2023  
Accepted: 10.01.2024

## FORMATION OF THE STATE POLICY OF LABOUR REGULATION IN UNITED KINGDOM DURING THE POST-WAR CRISIS OF 1919–1921

**Natalia A. Kruchinina**

Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Yekaterinburg, Russian Federation

**Abstract.** *Introduction.* This article covers the main political discussions on the regulation of relations in the United Kingdom industry during the post-war crisis of 1919–1921. Economic difficulties began in the country already during the First World War and persisted in the post-war years; they provoked mass strikes, which peaked in 1919–1921. *Methods and materials.* The article is based on the materials of government committees and commissions on labour relations. The documents of party conferences, the Trades Union Congress, journalistic works, and statistical and economic studies of the leading political figures of the United Kingdom of this period are used as additional sources. *Analysis.* The problem of labour conflicts and ways to prevent them was one of the central themes of the political discussions of the United Kingdom of the post-war period. Proposals to solve this problem ranged from stimulating a free economy (Conservatives) to nationalising leading industries (Labour). Government commissions dealing with the problems of labour conflicts began to be created already in the last years of the First World War, and in 1917–1919 there were three important commissions devoted to this issue (Barnes, Whitley and Sankey). Of these, the proposals of the Whitley Committee were of the greatest practical importance, on the basis of which the Industrial Court and the system of joint industrial councils were created; they remain in the United Kingdom to this day. *Results.* Most of the proposals of the commissions examining the problems of labour conflicts were ignored by the government of D. Lloyd George, and the system of advisory bodies and industrial courts created on the basis of the proposals of the Whitley Committee, although it proved its effectiveness, did not extend to the leading branches of industry, so that, despite active political discussions, no effective mechanisms for preventing major labour conflicts were created during this period.

**Key words:** United Kingdom, labour conflicts, strike movement, Sankey Commission, Whitley Committee.

**Citation.** Kruchinina N.A. Formation of the State Policy of Labour Regulation in United Kingdom During the Post-War Crisis of 1919–1921. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istochnika. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations], 2025, vol. 30, no. 3, pp. 19–30. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2025.3.3>

УДК 94(410).083  
ББК 63.3(4Вел)61-2Дата поступления статьи: 04.11.2023  
Дата принятия статьи: 10.01.2024

## ФОРМИРОВАНИЕ ОСНОВ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ В ПЕРИОД ПОСЛЕВОЕННОГО КРИЗИСА 1919–1921 ГОДОВ

**Наталья Александровна Кручинина**Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б. Н. Ельцина,  
г. Екатеринбург, Российская Федерация

**Аннотация.** *Введение.* В статье рассматриваются основные политические дискуссии по вопросам регулирования отношений в промышленности Великобритании в период послевоенного кризиса 1919–1921 годов. Экономические трудности начались в стране уже во время Первой мировой войны и сохранялись в послевоенные годы, они провоцировали массовые забастовки, пик которых пришелся на 1919–1921 годы. *Методы и материалы.* Статья основывается на материалах правительственный комитетов и комиссий по

трудовым отношениям. В качестве дополнительных источников привлечены документы партийных конференций, Конгресса тред-юнионов, публицистические работы и статистико-экономические исследования ведущих политических деятелей Великобритании этого периода. *Анализ.* Проблема трудовых конфликтов и способов их предотвращения была одной из центральных тем партийно-политических дискуссий Великобритании послевоенного периода. Предложения по решению этой проблемы варьировались в самом широком диапазоне: от стимулирования свободной экономики (консерваторы) до национализации ведущих отраслей промышленности (лейбористы). Правительственные комиссии, рассматривавшие проблемы трудовых конфликтов, стали создаваться ближе к концу Первой мировой войны, и в 1917–1919 гг. работали три важных комиссии, посвященных этому вопросу (Барнса, Уитли и Сэнки). Из них наибольшее практическое значение имели предложения комитета Уитли, на основе которых были созданы Промышленный суд и система объединенных промышленных советов, сохранившиеся в Великобритании до наших дней. *Результаты.* Большинство предложений комиссий, рассматривавших проблемы трудовых конфликтов, правительство Д. Ллойд Джорджа оставило без внимания, а система консультативных органов и промышленных судов, созданная на основе предложений комитета Уитли, хотя и показала свою эффективность, не распространилась на ведущие отрасли промышленности, так что, несмотря на активные политические дискуссии, никаких эффективных механизмов по предотвращению крупных трудовых конфликтов в этот период создано не было.

**Ключевые слова:** Великобритания, трудовые конфликты, забастовочное движение, комиссия Сэнки, комитет Уитли.

**Цитирование.** Кручинина Н. А. Формирование основ политики государственного регулирования трудовых отношений в Великобритании в период послевоенного кризиса 1919–1921 годов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. – 2025. – Т. 30, № 3. – С. 19–30. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2025.3.3>

**Введение.** Экономические трудности периода Первой мировой войны заставляли британское правительство, как и правительства всех других стран-участниц, предпринимать меры по регулированию экономики с целью эффективной организации военного производства и преодоления последствий разрыва традиционных торговых и экономических связей. Одновременно принимались меры по регулированию трудовых отношений. В том числе, например, акты о производстве вооружений 1915 и 1917 гг. (*Munitions of War Act 1915, 5 & 6 Geo. 5. c. 54; Munitions of War Act 1917, 7 & 8 Geo. 5. c. 45*) регулировали размер заработной платы, продолжительность рабочего дня, условия приема и увольнения с работы. Эти же законы запрещали стачки и локауты, а вместо них вводили обязательный государственный арбитраж трудовых конфликтов. Во время войны эти меры продемонстрировали свою эффективность, но политическая элита Великобритании в большинстве своем рассматривала их тогда как чрезвычайные, а потому временные и подлежащие отмене после войны.

Однако после войны социально-экономическая ситуация оставалась сложной. Реализация отложенного спроса, поставки товаров в Европу обеспечили британской экономике

рост в 1919–1920 гг., но уже в 1921 г. начался заметный спад. Высокие налоги, относительная техническая отсталость британской промышленности, недостаток инвестиций, внешняя конкуренция тормозили рост экономики и раскручивали инфляцию. Проблема инфляции существовала уже во время войны: в 1917 г. инфляция (для потребительских цен) составила 23 %. После войны она несколько снизилась, составив в 1919 г. 9,5 %, но отмена Д. Ллойд Джорджем в том же году официальной привязки курса фунта стерлингов к доллару увеличила инфляцию на следующий год до 13 % [11, р. 441]. Безработица (среди членов профсоюзов) в 1919 и 1920 гг. составляла 2,4 %, но резко увеличилась в 1921 г. – до 14,8 % [9, р. 424].

Социально-экономические проблемы приводили к росту активности рабочего движения и количества трудовых конфликтов. В 1919 г. число членов профсоюзов составляло 6,5 млн, достигло своего пика в 1921 г. (8,3 млн) и начало снижаться в 1922 г. (6,6 млн) [11, р. 410]. Все эти годы шли забастовки шахтеров, железнодорожников, рабочих текстильной, машиностроительной, судостроительной промышленности. Общее количество забастовок в стране составило 1352 в 1919 г. (в них приняли участие 2,6 млн чел.), 1607 забастовок в

1920 г. (1,9 млн чел.) и 763 – в 1921 г. (1,8 млн чел.). В 1922 г. забастовочное движение резко пошло на спад: в стачках этого года участвовало только чуть больше полутора миллиона человек [11, р. 426].

Целью статьи является изучение процесса выработки подходов к регулированию отношений труда и капитала в период послевоенного кризиса 1919–1921 гг. в Великобритании. Этот период, хоть и краткий, интересен тем, что теперь при разработке проектов совершенствования трудового законодательства не просто ставилась задача ликвидации рабочего недовольства и преодоления трудовых конфликтов, как это было в конце XIX – начале XX в., но и учитывался опыт регулирования, появившийся во время Первой мировой войны. В историографии эта проблематика не получила специального освещения, хотя тема политики в отношении трудовых конфликтов в послевоенный период всегда затрагивалась в работах общего характера, посвященных истории профсоюзного движения [19; 31] и предыстории «государства благоденствия» [15; 17; 35]. В последние годы в зарубежной историографии проблема трудовых отношений 1920-х гг. упоминается как предыстория в контексте исследований современного трудового законодательства [16; 18] или рассматривается достаточно подробно на уровне микроистории на примере отдельных городов и районов [10]. В отечественной историографии эти вопросы также либо просто упоминались [3; 4], либо исследовались отдельные частные аспекты темы [1].

**Методы и материалы.** Статья основывается на традиционных подходах и методах исторического исследования (историко-сравнительном, историко-системном), которые позволяют выявить наиболее значимые проекты регулирования трудовых отношений рассматриваемого периода, проанализировать историю их возникновения и проблемы их реализации. Главным источником в данном исследовании стали публикации отчетов правительственные комитетов и комиссий по трудовым отношениям (комиссии Барнса, комитета Уитли, комиссии Сэнки) [12; 14; 27–30; 36]. В качестве дополнительных источников привлечены материалы партийных конференций и Конгресса трет-юнионов [7; 22; 23; 33;

38], мемуары, дневники [5; 6], публицистические работы и статистико-экономические исследования [8; 9; 13; 24; 32; 39] ведущих политических деятелей Великобритании этого периода.

**Анализ.** Среди ведущих британских партий не было единства в оценке причин трудовых конфликтов и способов их преодоления. Консерваторы считали главной причиной недовольства рабочих инфляцию и сокращение заработной платы [6, р. 216]. Совет Национальной юнионистской ассоциации (объединения местных консервативных организаций) на ежегодной конференции 10 июня 1920 г. в Бирмингеме (первой послевоенной конференции ассоциации) в своем обращении к делегатам совсем не склонен был недооценивать рабочее движение и популярность лозунга национализации, считая даже, что вопрос о национализации станет одним из важнейших на следующих парламентских выборах. При этом совет отмечал, что для решения проблемы инфляции и роста стоимости жизни нужны меры экономического характера, направленные на расширение производства, а радикальные призывы к социализму и национализации только создают угрозу индивидуальному предпринимательству и подрывают основы демократии и процветания. Эндрю Бонар Лоу, лидер Консервативной партии, обращаясь к делегатам этой конференции, говорил в основном о сокращении правительственный расходов, регулировании налоговых и кредитных ставок, восстановлении мировой торговли, лишь кратко упомянув, что не может быть никаких уступок тем, кто наступает на сам принцип индивидуальной предпринимательской инициативы [7].

Либеральная партия, напротив, стремилась к переменам и активно включилась в процесс выработки новой политики в сфере экономики и трудовых отношений. В региональных отделениях Национальной либеральной федерации (НЛФ) создавались комитеты для обсуждения этого вопроса, но особенно активно действовала в этом направлении либеральная федерация Манчестера. Высказанные там идеи были систематизированы в 1920 г. Рэмси Мьюром, профессором новой истории университета Манчестера, одним из ведущих либеральных теоретиков межвоенного

периода и активным членом манчестерской либеральной федерации, в работе «Либерализм и промышленность: навстречу лучшему социальному порядку».

Признавая, что права рабочих должны быть защищены, а условия их труда и жизни – существенно улучшены, Мьюр видел решение этой задачи в создании системы сотрудничества между основными участниками экономических отношений – менеджерами, работниками, владельцами капитала, потребителями и государством, представляющим интересы общества в целом. Взяв за основу рекомендации комитета Уитли, Мьюр предлагал создать в каждой отрасли постоянные производственные советы (industrial councils), состоящие из представителей тред-юнионов, менеджеров и владельцев предприятий. Советы должны иметь право регулировать все вопросы, связанные с условиями труда работников данной отрасли, включая размер минимальной заработной платы и продолжительность рабочего дня. Решения советов должны направляться в Министерство труда и с его помощью становиться основой законодательных актов, обязательных для конкретной отрасли и устанавливающих минимальные требования ко всем ее предприятиям [32, р. 70–94].

Ежегодное собрание совета НЛФ 26 ноября 1920 г. постановило, в том числе, создать специальный комитет по выработке нового социально-экономического курса партии. Итоговые резолюции по этому вопросу были приняты на заседании генерального комитета НЛФ 24 и 25 февраля 1921 г. и утверждены ежегодной конференцией НЛФ 24 и 25 ноября 1921 г. в Ньюкасле. В целом эти резолюции повторяли предложения Мьюра и манчестерской либеральной федерации, придавая им теперь официальный характер. В частности, там указывалось, что «парламентом должен быть учрежден Национальный производственный совет, состоящий из представителей работодателей, рабочих, служащих и общественности, что Национальный производственный совет должен рассматривать и давать рекомендации по вопросам, касающимся общих проблем производства, увеличения производительности, пропорционального вознаграждения труда» [33, р. 22]. Национальный

производственный совет понимался как посредник между производственными советами разных отраслей и между производственными советами и министерствами торговли и труда. В его же обязанности входило регулирование условий труда, продолжительности рабочего времени и ставок заработной платы.

Лейбористская партия, конечно, также активно обсуждала проблему трудовых конфликтов, но она делала акцент на изменении самой системы управления промышленными предприятиями, хотя варианты новой организации экономики предлагались разные. Национализация рассматривалась лейбористами как один из вариантов. В частности, 20-я ежегодная конференция Лейбористской партии в Скарборо, проходившая 22–25 июня 1920 г., единогласно одобрила резолюцию с требованием национализации угольной промышленности. В резолюции было отмечено, что только национализация позволит создать такую систему управления отраслью, которая будет в равной степени учитывать интересы производителей, потребителей и государства [23, р. 177]. Но вопрос о распространении принципа национализации на другие отрасли промышленности на конференции не поднимался.

Одним из делегатов этой конференции, голосовавшим за резолюцию о национализации, был будущий премьер-министр Рэмси Макдональд. В сентябре 1920 г. он выпустил книгу «Стратегия для Лейбористской партии», где более подробно разбирал вопрос о национализации. Он считал последнюю эффективным способом решения трудовых конфликтов, но нигде не упоминал о всеобщей национализации, рассматривая ее только применительно к отдельным отраслям – угледобывающей, хлопчатобумажной, железным дорогам. Кроме того, переход отдельных отраслей промышленности в государственную собственность не означал для него создания системы государственного управления этой промышленностью. На примере угольной промышленности он выстраивает иерархическую систему управления начиная от шахтных комитетов и заканчивая национальным департаментом, решающим проблемы отрасли в целом. Членами этих управляющих органов, подчеркивает Макдональд, должны быть не назна-

ченные государством чиновники, а представители шахтеров, шахтных менеджеров, потребителей и государства как собственника шахт [24, р. 77–97].

Еще одним делегатом конференции в Скарборо, также голосовавшим за резолюцию о национализации, был Сидней Уэбб – один из ведущих лейбористских теоретиков того периода. В ноябре 1920 г. он выпустил небольшую брошюру «Причины рабочего недовольства», где прямо утверждал, что главным способом преодоления трудовых конфликтов является изменение системы управления промышленностью. Идеалом Уэбба была промышленная демократия – система, в которой все участники производственного процесса – владельцы, акционеры, менеджеры, рабочие – вместе принимают решения в коллективных управленческих органах. При этом формы собственности предприятий могут быть разнообразными: собственность может быть национализированной, муниципальной, кооперативной и даже частной, – гораздо важнее создать эффективную систему управления, которая будет учитывать интересы всех работников и общества в целом [39, р. 11–15].

Наконец, еще один вариант организации управления экономикой предлагали гильдейские социалисты. Их признанный лидер Джордж Дуглас Говард Коул, журналист и член Фабианского общества, в октябре 1920 г. издал книгу «Гильдейский социализм: новое прочтение» [2; 13], в которой старался обосновать и объяснить гильдейскую модель социализма. В его интерпретации гильдейская система была универсальной формой организации экономики в виде централизованной системы значительного количества самоуправляющихся предприятий и отраслей, подчиняющихся Конгрессу промышленных гильдий и управляющихся посредством демократической системы выборов руководителей всех уровней и коллективного принятия решений. Коул считал, что гильдейская система может быть реализована в любой отрасли экономики, тем не менее присоединение к национальной гильдейской системе рассматривалось им как добровольное [13, р. 42–77].

На правительственном уровне проблема трудовых конфликтов стала изучаться еще во время войны. 12 июня 1917 г. Д. Ллойд Джордж

назначил Комиссию по расследованию беспорядков в промышленности под руководством бывшего лидера Лейбористской партии, а теперь министра пенсионного обеспечения Джорджа Николла Барнса. Комиссия в составе двадцати четырех человек (не считая председателя) была разделена на восемь групп, каждая из которых изучала ситуацию в определенном регионе Великобритании от Шотландии до юга Англии. В том числе в состав комиссии вошли члены парламента председатель Национального союза неквалифицированных рабочих, будущий лидер Лейбористской партии Джон Роберт Клайнс, либералы, чиновники Министерства снабжения сэр Морис Леви и сэр Джордж Маркс. Каждая из восьми групп подготовила свой доклад, а 17 июля 1917 г. комиссия представила премьер-министру сводный итоговый доклад.

Отмечая, что причины недовольства рабочих отличаются в разных регионах Великобритании, комиссия выделяет и общие причины, причем большинство из них были следствием продолжающейся войны. Важнейшей причиной рабочих беспорядков комиссия называет отставание роста заработной платы от роста стоимости жизни и дефицит продуктов питания в результате неравномерного их распределения. В качестве других причин комиссия отмечала недовольство актами о производстве вооружений, которые препятствовали квалифицированным рабочим по своему желанию менять место работы, вынуждая их работать за сравнительно низкую заработную плату (в результате чего образовались явные диспропорции в определении размера заработной платы, когда неквалифицированные рабочие в некоторых случаях получали больше квалифицированных); злоупотребления при выдаче свидетельств, освобождающих от обязательной военной службы; нехватку жилья и даже ограничения в употреблении спиртных напитков.

Рекомендации комиссии Барнса были вполне практическими: снизить цены на продукты питания, повысить заработную плату, особенно для сельскохозяйственных рабочих, повысить размеры страховых выплат за несчастные случаи на производстве, улучшить снабжение продовольствием и спиртными напитками. Но наравне с этим доклад Барнса

содержит еще один любопытный пункт, а именно он указывает на еще одну причину рабочего недовольства, не перечисляя ее, правда, в списке основных: рабочие считают, что условия их труда и их судьбы определяются некими властными органами, на которые они не имеют никакого влияния. И поэтому комиссия рекомендовала реализовать на практике предложения комитета Уитли [14, р. 3–8].

Комитет Уитли имел более сложную историю. Еще в марте 1916 г. Г.Г. Асквит назначил Комитет послевоенной реконструкции, который должен был дать рекомендации по проблемам восстановления страны после заключения мира. Первоначально в нем было два подкомитета – один, посвященный вопросам образования, другой – торговли и промышленности [37, р. 249–250]. В октябре Асквит учредил еще один подкомитет – по взаимоотношениям между нанимателями и наемными работниками. Его председателем был назначен председатель комитета путей и средств (то есть заместитель спикера палаты общин) либерал Джон Генри Уитли. В комитет вошли (не считая председателя) двенадцать человек, причем они представляли профсоюзы, организации предпринимателей и научную общественность. Так, членами комиссии, в том числе, были председатель Национального союза неквалифицированных рабочих Джон Роберт Клайнс, председатель совета директоров компании Лондонской и северо-западной железной дороги сэр Гилберт Клотон и профессор политической экономии университета Манчестера Сидней Джон Чапман. Итоговый, пятый по счету, отчет был представлен Уитли 1 июля 1918 года. За это время сменился глава правительства, подкомитет стал комитетом и попал в ведомство учрежденного новым премьером Министерства реконструкции.

В отличие от доклада комиссии Барнса, который в лучшем случае был принят к сведению, доклад комитета Уитли получил достаточно широкую поддержку, и основные его рекомендации были реализованы правительством. Комитет Уитли выдвинул пять основных предложений: создание в каждой отрасли с хорошо развитыми профсоюзными организациями объединенных производственных

советов (joint industrial council), которые состоят из представителей предпринимателей и работников и обсуждают вопросы, связанные с функционированием отрасли в целом; создание на отдельных предприятиях рабочих комитетов из представителей администрации и работников, регулирующих повседневные вопросы условий и эффективности труда; законодательное регулирование заработной платы в отраслях с низким уровнем вовлеченности работников в профсоюзное движение; создание постоянного арбитражного суда для рассмотрения тех случаев трудовых конфликтов, в которых стороны не смогли прийти к соглашению посредством обычной процедуры; предоставление Министерству труда права проведения расследования обстоятельств возникновения трудовых конфликтов [27–30; 36].

Объединенные производственные советы начали создаваться уже с января 1918 г., в то время как комитет Уитли еще продолжал работу [5, р. 470–472]. К концу 1921 г. их было уже 73, в 1940-е гг. их число приближалось к сотне, а некоторые из них сохраняются до наших дней. Система выстраивалась на трех уровнях: отраслевые советы, районные советы и рабочие комитеты на предприятиях. Важным было то, что на всех уровнях советы и комитеты включали представителей владельцев, служащих и рабочих, в отличие, например, от профсоюзов, где владельцы предприятий никогда не были представлены. Система производственных советов не стала универсальной и не охватывала все отрасли промышленности, например, в таких крупных и важных отраслях, как машиностроение, судостроение, металлургия, их не было совсем. Функции их также были различны, не все советы имели право обсуждать вопросы заработной платы [26, р. 23–25]. Но в целом ряде отраслей, в частности на муниципальном транспорте, электроснабжении, керамической промышленности, система стала функционировать успешно, охватив в том числе государственных и муниципальных служащих.

Рекомендации комитета Уитли легли в основу Акта о комиссиях по вопросам заработной платы, получившего королевскую санкцию 8 августа 1918 г. (Trade Boards Act 1918, 8 & 9 Geo. 5. c. 32). Закон 1918 г. вносил по-

правки и конкретизировал аналогичный акт 1909 г. (*Trade Boards Act 1909*, 9 Edw. 7. c. 22). Законы предоставляли министру труда право создавать комиссии по вопросам заработной платы в тех отраслях, где «не существует эффективных механизмов регулирования заработной платы», причем в каких именно отраслях создавать эти комиссии решал сам министр. Комиссии получали право устанавливать минимальные нормы оплаты труда, дифференцируя их в зависимости от вида работ, времени суток и местности, где располагается предприятие. Закон 1918 г. упрощал процедуру создания комиссий и предоставлял им новые права. До конца 1921 г. было создано 37 новых комиссий и еще чуть больше десяти – в 1920–1930-е годы.

Вторым законом, разработанным на основе рекомендаций комитета Уитли, стал Акт о промышленных судах (*Industrial Courts Act 1919*, 9 & 10 Geo. 5. c. 69), одобренный королем 20 ноября 1919 г. и дополнивший уже существующий Акт о примирении 1896 г. (*Conciliation Act 1896*, 59 & 60 Vict. c. 30). Помимо согласительных процедур, применявшимся в отношении трудовых конфликтов по Акту о примирении, Акт о промышленных судах учреждал в качестве постоянно действующего органа Промышленный суд (он сохранился до наших дней, хотя функции его несколько видоизменились [20]), а также предоставлял министру труда право создавать специальные арбитражные (*ad hoc boards of arbitration*) и следственные комиссии (*courts of inquiry*). Эта система также стала сразу активно применяться. Уже в 1920 г. из всех трудовых конфликтов, разрешенных при посредничестве Министерства труда, 58 % случаев рассматривал Промышленный суд, 31 % – согласительные комиссии, а оставшиеся 11 % приходились на все другие формы арбитража [25, р. 19].

Вся система консультативных и согласительных органов, созданная по предложению комитета Уитли, работала достаточно эффективно, но только в тех отраслях, которые реализовали у себя такие формы сотрудничества. Наиболее крупные отрасли как раз работать по предложенным Уитли схемам не хотели, в их числе была и угледобывающая промышленность. Федерация шахтеров

Великобритании была одним из самых крупных и хорошо организованных профсоюзов, объединявшим двадцать региональных отделений. В годы войны управление угольной промышленностью, как и другими стратегическими отраслями, перешло под контроль правительства. Заработная плата шахтеров постепенно росла, но росла и стоимость жизни. Конференция Федерации шахтеров, проходившая в январе 1919 г. в Саутпорте, потребовала от правительства увеличения зарплаты на 30 %, шестичасового рабочего дня и национализации шахт. После неудачных переговоров с правительством шахтеры начали угрожать забастовкой. Д. Ллойд Джордж в ответ предложил созвать комиссию из представителей шахтеров, шахтовладельцев и правительства [8, р. 5–6].

Комиссия была создана специальным актом парламента (*Coal Industry Commission Act 1919*, 9 & 10 Geo. 5. c. 1), одобренным Георгом V 26 февраля 1919 года. Председателем комиссии был назначен сэр Джон Сэнки – судья отделения Королевской скамьи Высокого суда правосудия. Состав комиссии в течение ее работы несколько менялся, но итоговые доклады подписали двенадцать человек. Четверо были назначены Федерацией шахтеров: председатель федерации Роберт Смайлли, вице-председатель Герберт Смит, генеральный секретарь Фрэнк Ходжес и экономист, лейборист и в недавнем прошлом депутат парламента сэр Лео Чиозза Мани. Еще два члена Фабианского общества вошли в комиссию по соглашению между правительством и федерацией: это были Сидней Уэбб и один из крупнейших социалистических теоретиков Великобритании межвоенного периода преподаватель Лондонской школы экономики Ричард Туни. Три человека были назначены в комиссию правительством: Артур Бальфур – консерватор, бывший премьер министр, а теперь министр иностранных дел, сэр Артур Дакем – предприниматель и инженер-химик, работавший во время войны в Министерстве снабжения, и сэр Аллан Смит, консерватор, член парламента и юрист, участвовавший во время войны как представитель правительства в переговорах по трудовым конфликтам. И наконец, три члена комиссии были представителями шахтовладельцев: Эван Уильямс –

председатель Ассоциации владельцев предприятий горнодобывающей промышленности Великобритании, сэр Адам Ниммо – ее вице-председатель и Роберт Уотсон Купер – представитель угледобывающей компании «Саут Мур» [12, р. III].

Согласно обычной процедуре правительственная комиссия, закончив работу, представляет отчет, содержащий рекомендации правительству. Если часть членов комиссии не согласны с мнением ее большинства, они представляют альтернативный отчет – отчет меньшинства. Такая практика менее распространена, но ни в коем случае не является отклонением от нормы. Комиссия Сэнки закончила работу 20 июня 1919 г. и представила четыре отчета.

Первым (в порядке публикации) был отчет председателя комиссии – сэра Джона Сэнки. Сэр Джон, один из выдающихся юристов своего времени, сын мелкого торговца из Глостершира, будущий лорд-канцлер правительства Макдональда, придерживался достаточно левых взглядов. Он высказался за национализацию шахт и прав на разработку угля (с выплатой компенсации владельцам), мотивируя свое решение тем, что уголь является продуктом общественного значения, от которого зависит жизнь и процветание всей страны, поэтому добыча его должна контролироваться государством. Последнее сможет эффективно организовать работу всей отрасли (что показала организация военного производства в период войны), снизить цену на уголь на внутреннем рынке и преодолеть многочисленные технические трудности разработки угольных пластов, с которыми не в состоянии справиться сотни нынешних шахтовладельцев. Управление национализированными шахтами сэр Джон предлагал поручить министерству горнодобывающей промышленности, но под контролем системы советов, состоящих из представителей шахтеров, менеджеров и потребителей. Эти же советы должны будут также решать и возникающие трудовые споры [12, р. IV–XIII].

Вторым был опубликован отчет «шахтерской группы» – Смайлли, Смита, Ходжеза, сэра Лео Чиозза Мани, Уэбба и Тоуни. В целом они согласились с предложениями сэра Джона и уточняли частные вопросы, касав-

шиеся представительства шахтеров в советах и условий разрешения трудовых споров на национализированных шахтах. Однако все представители Федерации шахтеров высказались за то, что право на добычу полезных ископаемых должно перейти к государству без всякой компенсации владельцам [12, р. XIII–XIV].

Третьим следовал отчет шахтовладельцев – Уильямса, Купера и сэра Адама Ниммо, к которым присоединились также Бальфур и сэр Аллан Смит. Они выступили категорически против перехода угледобывающей промышленности в руки государства, именно потому что уголь имеет огромное общественное значение, а государство не в состоянии организовать эффективную работу отрасли. Государственные чиновники не могут брать на себя коммерческие риски и слишком зависимы от политической конъюнктуры. Государству не удастся снизить цены на уголь, а государственная собственность не предотвратит трудовых конфликтов. При этом, не употребляя термина «национализация», авторы доклада рекомендовали переход в собственность государства угольных пластов, что позволит решить многочисленные технические и организационные проблемы их разработки. Они предложили также создание в угольной промышленности системы производственных советов по схеме Уитли с целью решения вопросов заработной платы и условий труда; создание особого государственного горного департамента, в компетенцию которого войдут вопросы технологий и техники безопасности; меры, направленные на решение вопросов жилья и здравоохранения шахтеров [12, р. XIV–XXI].

Четвертый доклад был представлен сэром Артуром Дакемом, считавшим равно недовлетворительными как частную собственность на шахты, так и национализацию угольной промышленности. Он был согласен с переходом в руки государства (путем выкупа) прав на добычу угля, а сами шахты предлагал объединять по районам в акционерные компании, в советах директоров которых должны присутствовать представители акционеров, шахтеров, менеджмента и государства. Специальные меры предлагались им также по регулированию заработной платы, улучшению

техники безопасности и условий труда шахтеров [12, р. XXII–XXVIII].

Доклады комиссии Сэнки обсуждались очень широко. Федерация шахтеров, Конгресс тред-юнионов и Лейбористская партия поддержали требование национализации [22, р. 145–146; 38, р. 259–274]. Однако Д. Ллойд Джордж, выступая в августе 1919 г. в палате общин, идею национализации полностью отверг. Правительство поддержало скорее идеи, сформулированные сэром Артуром Дакемом, о реорганизации угледобывающей промышленности, создании районных промышленных объединений, представительства шахтеров в советах директоров, улучшении условий труда и т. п. [34, col. 2006–2008]. Однако против предложений отчета А. Дакема выступили шахтовладельцы, так что и от них Д. Ллойд Джордж к 1920 г. отказался. Горный департамент действительно был создан согласно Акту о горнодобывающей промышленности, одобренному королем 16 августа 1920 г. (Mining Industry Act 1920, 10 & 11 Geo. 5. c. 50), но получил так мало реальных прав, что превратился фактически в статистическое бюро соответствующего профиля [21, р. 377–380].

Два месяца спустя, 29 октября 1920 г., Георг V поставил свою подпись на Акте о чрезвычайных полномочиях (Emergency Powers Act 1920, 10 & 11 Geo. 5. c. 55), который предоставлял монарху право в случае возникновения ситуации (или угрозы возникновения ситуации), приводящей к проблемам с обеспечением населения продовольствием, водой, топливом, освещением или нарушающей работу транспорта, указом в совете объявлять чрезвычайное положение и принимать постановления к ликвидации данной ситуации. Нарушение королевских постановлений при чрезвычайном положении каралось тюремными заключениями или штрафами. Этот закон стал использоваться для борьбы с забастовочным движением.

**Результаты.** Социально-экономические трудности Великобритании последних лет Первой мировой войны и первых послевоенных лет вывели проблему трудовых конфликтов на одно из первых мест в политической повестке дня. Игнорировать эту проблему не могла ни одна крупная политическая партия, хотя варианты ее решений предлага-

лись самые разные – от создания условий для развития свободной экономики в духе Адама Смита до национализации основных ее отраслей. Правительство также не оставляло эту проблему без внимания. Но из всех правительственные комитетов и комиссий практическое значение имели только рекомендации комитета Уитли, на основе которых была создана система консультативных органов и промышленных судов, достаточно эффективно работавшая в межвоенный период и частично сохранившаяся даже до наших дней. Комиссия Сэнки только активизировала общественные дискуссии вокруг национализации, но к решению настоящих проблем шахтеров и угледобывающей промышленности не привела.

Важнейшим недостатком системы Уитли была ее неуниверсальность. Крупнейшие отрасли британской экономики отказались от ее использования, так что система Уитли, безусловно, способствовала улучшению условий труда и жизни части британских рабочих и смягчению социальной напряженности, но не могла помочь предотвратить крупнейшие трудовые конфликты 1920-х гг. – стачку шахтеров 1921 г. и всеобщую забастовку 1926 года. Карательное законодательство, принимавшееся Д. Ллойд Джорджем одновременно с созданием промышленных судов и согласительных комиссий, могло помочь (и действительно помогало) эффективно управлять страной в период серьезных общественных кризисов, которыми, безусловно, являлись крупнейшие забастовки, но никак не могло предотвратить их.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Довженко В. И. Формирование системы промышленных комитетов в Англии: 1918–1921 гг. // Очерки политической истории Великобритании: XIX–XX вв. Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1992. С. 60–72.
2. Коль Г. Гильдейский социализм. М.: Плановое хозяйство, 1925. 134 с.
3. Суслопарова Е. А. Проблема экономического планирования в программных документах британских лейбористов: историческая ретроспектива XX в. // Планирование в рыночной экономике: воспоминания о будущем. СПб.: Ассоциация «Некоммерческое партнерство по содействию в проведении научных исследований Институт но-

## ИСТОРИЯ ЕВРОПЫ

- вого индустриального развития им. С. Ю. Витте», 2021. С. 403–411.
4. Суслопарова Е. А. Ранняя история Лейбористской партии Великобритании в портретах ее деятелей. М.: ООО «МАКС Пресс», 2019. 352 с.
  5. Addison C. Four and a Half Years: A Personal Diary from June 1914 to January 1919. In 2 vols. Vol. 2. L.: Hutchinson, 1934. 629 p.
  6. Amery L. S. My Political Life. Vol. 2. L.: Hutchinson, 1953. 536 p.
  7. Annual Conference Minutes and Report of Central Council to Conference, 1920–1 // Bodleian Libraries. Conservative Party Archive. NUA 2/1/36 – NUA 2/1/37.
  8. Arnot R. P. Facts from the Coal Commission. Westminster: The Labour Research Department, 1919. 40 p.
  9. Beveridge W. H. Unemployment: A Problem of Industry. N. Y.: AMS Press, 1969. 514 p.
  10. Bowie D. Reform and Revolt in the City of Dreaming Spires: Radical, Socialist and Communist Politics in the City of Oxford 1830–1980. L.: University of Westminster Press, 2018. 354 p. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv9zcj2n>
  11. Butler D., Butler G. British Political Facts. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. 625 p.
  12. Coal Industry Commission. Reports and Minutes of Evidence. Vol. 2. Cmd. 360. L.: HMSO, 1919. 1219 p.
  13. Cole G. D. Guild Socialism: Re-Stated. L.: Leonard Parsons, 1920. 224 p.
  14. Commission of Enquiry into Industrial Unrest. Summary of the Reports of Commission. Cd. 8696. L.: HMSO, 1917. 8 p.
  15. The Development of the British Welfare State, 1880–1975 / ed. by J. R. Hay. L.: E. Arnold, 1978. 116 p.
  16. Enhancing the Right to Strike // Institute of Employment Rights Journal. 2018. Vol. 1, № 1. P. 48–55.
  17. Gilbert B. B. British Social Policy: 1914–39. L.: Batsford, 1970. 343 p.
  18. Hayes L., Novitz T., Ewing K. Trade Unions and Economic Inequality // Institute of Employment Rights Journal. 2021. Vol. 4. P. 118–141.
  19. Howell C. Trade Unions and the State: the Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890–2000. Princeton, N. J.; Oxford: Princeton univ. press, 2005. 243 p.
  20. Industrial Court. URL: <https://www.industrialcourt.gov.uk/>
  21. Kirby M. W. The Politics of State Coercion in Inter-war Britain: The Mines Department of the Board of Trade, 1920–42 // The Historical Journal. 1979. Vol. 22, № 2. P. 373–396.
  22. The Labour Party. Report of the 19<sup>th</sup> Annual Conference Held in Palladium, Southport, on June 25<sup>th</sup>, 26<sup>th</sup> and 27<sup>th</sup>, 1919. L.: The Labour Party, s. a. 242 p.
  23. The Labour Party. Report of the 20<sup>th</sup> Annual Conference Held in the Olympia, Scarborough, on June 22<sup>nd</sup>, 23<sup>rd</sup>, 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup>, 1920. L.: The Labour Party, s. a. 224 p.
  24. MacDonald J. R. A Policy for the Labour Party. L.: Leonard Parsons, 1920. 188 p.
  25. Ministry of Labour. Industrial Relations Department. Report on Conciliation and Arbitration, 1920. L.: HMSO, 1921. 293 p.
  26. Ministry of Labour and National Service. Industrial Relations Handbook. An Account of the Organisation of Employers and Workpeople in Great Britain, Collective Bargaining and Joint Negotiation Machinery, Conciliation and Arbitration and Statutory Regulation of Wages in Certain Industries. L.: HMSO, 1944. 260 p.
  27. Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. Final Report. Cd. 9153. L.: HMSO, 1918. 4 p.
  28. Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. Report on Conciliation and Arbitration. Cd. 9099. L.: HMSO, 1918. 5 p.
  29. Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. Supplementary Report on Works Committees. Cd. 9001. L.: HMSO, 1918. 4 p.
  30. Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. The Second Report. Joint Standing Industrial Councils. Cd. 9002. L.: HMSO, 1918. 7 p.
  31. Morgan J. Conflict and Order: The Police and Labour Disputes in England and Wales, 1900–39. Oxford: Clarendon, 1987. 305 p.
  32. Muir R. Liberalism and Industry: Towards a Better Social Order. L.: Constable and C°, 1920. 207 p.
  33. National Liberal Federation. Proceedings in Connection with the Thirty-Eighth Annual Meeting of the National Liberal Federation, Held at Newcastle-upon-Tyne, on November 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup>, 1921. L.: The Liberal Publication Department, 1922. 63 p.
  34. Parliamentary Debates (House of Commons). 5<sup>th</sup> series. Vol. 119. L.: HMSO, 1919. 2166 col.
  35. Peden G. British Economic and Social Policy: Lloyd George to Margaret Thatcher. Oxford: P. Allan, 1985. 239 p.
  36. Reconstruction Committee. Subcommittee on Relations Between Employers and Employed. Interim Report on Joint Standing Industrial Councils. Cd. 8606. L.: HMSO, 1917. 8 p.
  37. The Reconstruction Committee and Its Subcommittees // Nature. 1916. Vol. 98, № 2457. P. 249–250.
  38. Trades Union Congress. Report of Proceedings at the 51<sup>st</sup> Annual Trades Union Congress Held in St. Andrew's Hall, Glasgow, on September 8<sup>th</sup> to 13<sup>th</sup>,

1919 / ed. by C. W. Bowerman. L.: Co-Operative Printed Society, 1919. 408 p.

39. Webb S. *The Root of Labour Unrest: An Address to Employers and Managers*. Fabian Tract № 196. L.: Fabian Society, 1920. 15 p.

## **REFERENCES**

1. Dovzhenko V.I. *Formirovanie sistemy promyshlennyyh komitetov v Anglii: 1918–1921 gg.* [Formation of the System of Trade Boards in England: 1918–21]. *Ocherki politicheskoy istorii Velikobritanii: XIX–XX vv.* [Essays on the Political History of Great Britain: 19<sup>th</sup> – 20<sup>th</sup> Centuries]. Rostov-on-Don, Izd-vo Rost. un-ta, 1992, pp. 60–72.

2. Cole G. *Gildejskij socializm* [Guild Socialism]. Moscow, Planovoe hozjajstvo Publ., 1925. 134 p.

3. Susloparova E.A. Problema ekonomicheskogo planirovaniya v programmnyh dokumentah britanskikh lejboristov: istoricheskaja retrospektiva 20 v. [Problem of Economic Planning in Policy Documents of British Labour Party: Historical Retrospective of the 20<sup>th</sup> Century]. *Planirovaniye v rynochnoj ekonomike: vospominaniya o budushhem* [Planning in a Market Economy: Memories of the Future]. Saint Petersburg, Assotsiatsiya «Nekommercheskoye partnerstvo po sodeystviyu v provedenii nauchnykh issledovaniy Institut novogo industrialnogo razvitiya im. S. Yu. Vitte», 2021, pp. 403–411.

4. Susloparova E.A. *Rannjaja istorija Lejboristskoy parti Velikobritanii v portretah ee dejatelej* [Early History of the British Labour Party in Biographies]. Moscow, OOO «MAKS Press», 2019. 352 p.

5. Addison C. *Four and a Half Years: A Personal Diary from June 1914 to January 1919*. In 2 vols. Vol. 2. London, Hutchinson, 1934. 629 p.

6. Amery L.S. *My Political Life*. Vol. 2. London, Hutchinson, 1953. 536 p.

7. Annual Conference Minutes and Report of Central Council to Conference, 1920–1. *Bodleian Libraries*. Conservative Party Archive. NUA 2/1/36 – NUA 2/1/37.

8. Arnot R.P. *Facts from the Coal Commission*. Westminster, The Labour Research Department, 1919. 40 p.

9. Beveridge W.H. *Unemployment: A Problem of Industry*. New York, AMS Press, 1969. 514 p.

10. Bowie D. *Reform and Revolt in the City of Dreaming Spires: Radical, Socialist and Communist Politics in the City of Oxford 1830–1980*. London, University of Westminster Press, 2018. 354 p. DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctv9zcj2n>

11. Butler D., Butler G. *British Political Facts*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011. 625 p.

12. *Coal Industry Commission. Reports and Minutes of Evidence*. Vol. 2. Cmd. 360. London, HMSO, 1919. 1219 p.

13. Cole G.D. *Guild Socialism: Re-Stated*. London, Leonard Parsons, 1920. 224 p.

14. *Commission of Enquiry into Industrial Unrest. Summary of the Reports of Commission*. Cd. 8696. London, HMSO, 1917. 8 p.

15. Hay J.R., ed. *The Development of the British Welfare State, 1880–1975*. London, E. Arnold, 1978. 116 p.

16. Enhancing the Right to Strike. *Institute of Employment Rights Journal*, 2018, vol. 1, no. 1, pp. 48–55.

17. Gilbert B.B. *British Social Policy: 1914–39*. London, Batsford, 1970. 343 p.

18. Hayes L., Novitz T., Ewing K. Trade Unions and Economic Inequality. *Institute of Employment Rights Journal*, 2021, vol. 4, pp. 118–141.

19. Howell C. *Trade Unions and the State: the Construction of Industrial Relations Institutions in Britain, 1890–2000*. Princeton, New Jersey; Oxford, Princeton univ. press, 2005. 243 p.

20. *Industrial Court*. URL: <https://www.industrialcourt.gov.uk/>

21. Kirby M.W. The Politics of State Coercion in Inter-War Britain: The Mines Department of the Board of Trade, 1920–42. *The Historical Journal*, 1979, vol. 22, no. 2, pp. 373–396.

22. *The Labour Party. Report of the 19<sup>th</sup> Annual Conference Held in Palladium, Southport, on June 25<sup>th</sup>, 26<sup>th</sup> and 27<sup>th</sup>, 1919*. London, The Labour Party, s. a. 242 p.

23. *The Labour Party. Report of the 20<sup>th</sup> Annual Conference Held in the Olympia, Scarborough, on June 22<sup>nd</sup>, 23<sup>rd</sup>, 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup>, 1920*. London, The Labour Party, s. a. 224 p.

24. MacDonald J.R. *A Policy for the Labour Party*. London, Leonard Parsons, 1920. 188 p.

25. *Ministry of Labour. Industrial Relations Department. Report on Conciliation and Arbitration, 1920*. London, HMSO, 1921. 293 p.

26. *Ministry of Labour and National Service. Industrial Relations Handbook. An Account of the Organisation of Employers and Workpeople in Great Britain, Collective Bargaining and Joint Negotiation Machinery, Conciliation and Arbitration and Statutory Regulation of Wages in Certain Industries*. London, HMSO, 1944. 260 p.

27. *Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. Final Report*. Cd. 9153. London, HMSO, 1918. 4 p.

28. *Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. Report on Conciliation and Arbitration*. Cd. 9099. London, HMSO, 1918. 5 p.

29. *Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. Supplementary Report on Works Committees. Cd. 9001.* London, HMSO, 1918. 4 p.
30. *Ministry of Reconstruction. Committee on Relations Between Employers and Employed. The Second Report. Joint Standing Industrial Councils. Cd. 9002.* London, HMSO, 1918. 7 p.
31. Morgan J. *Conflict and Order: The Police and Labour Disputes in England and Wales, 1900–39.* Oxford, Clarendon, 1987. 305 p.
32. Muir R. *Liberalism and Industry: Towards a Better Social Order.* London, Constable and C°, 1920. 207 p.
33. *National Liberal Federation. Proceedings in Connection with the Thirty-Eighth Annual Meeting of the National Liberal Federation, Held at Newcastle-upon-Tyne, on November 24<sup>th</sup> and 25<sup>th</sup>, 1921.* London, The Liberal Publication Department, 1922. 63 p.
34. *Parliamentary Debates (House of Commons). 5<sup>th</sup> Series. Vol. 119.* London, HMSO, 1919. 2166 col.
35. Peden G. *British Economic and Social Policy: Lloyd George to Margaret Thatcher.* Oxford, P. Allan, 1985. 239 p.
36. *Reconstruction Committee. Subcommittee on Relations Between Employers and Employed. Interim Report on Joint Standing Industrial Councils. Cd. 8606.* London, HMSO, 1917. 8 p.
37. The Reconstruction Committee and Its Sub-committees. *Nature*, 1916, vol. 98, no. 2457, pp. 249–250.
38. Bowerman C.W., ed. *Trades Union Congress. Report of Proceedings at the 51<sup>st</sup> Annual Trades Union Congress Held in St. Andrew's Hall, Glasgow, on September 8<sup>th</sup> to 13<sup>th</sup>, 1919.* London, Co-Operative Printed Society, 1919. 408 p.
39. Webb S. *The Root of Labour Unrest: an Address to Employers and Managers. Fabian Tract No. 196.* London, Fabian Society, 1920. 15 p.

### Information About the Author

**Natalia A. Kruchinina**, Candidate of Sciences (History), Associate Professor, Department of Modern and Contemporary History, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin, Mira St, 19, 620002 Yekaterinburg, Russian Federation, kruchinina1832@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6866-9454>

### Информация об авторе

**Наталья Александровна Кручинина**, кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина, ул. Мира, 19, 620002 г. Екатеринбург, Российской Федерации, kruchinina1832@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-6866-9454>