

Смоленская О. А., канд. ист. наук, доц.
Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ ФАБРИЧНОЙ ИНСПЕКЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

oas23@mail.ru

В статье рассматривается процесс создания и становления института фабричной инспекции в Российской империи во второй половине XIX века. Выделены причины создания фабричной инспекции, основные этапы становления и реорганизации. Проанализированы основные функции, сфера деятельности и результаты института фабричной инспекции во второй половине XIX века.

Ключевые слова: фабричная инспекция, фабрично-заводская промышленность, труд детей, фабричное законодательство, труд рабочих, фабричные округа, рабочее законодательство.

С начала 1880-х гг. в России происходит развитие фабричного законодательства и, как следствие, становление фабричной инспекции. Создание института фабричной инспекции к тому времени стало уже общеевропейским фактом, что доказывало невозможность нормативного регулирования отношений предпринимателей и рабочих без специального органа надзора за исполнением законодательных актов. Впервые фабричная инспекция была введена в 1830-е годы в Англии. В период с 1850-1920 гг. институт фабричной инспекции был создан в Германии, Франции, Швейцарии, России, Австро-Венгрии, Бельгии, Голландии, Финляндии, Швеции, Норвегии, Португалии, Болгарии, Италии, Испании, Греции и др.

Впервые в России идея введения фабричной инспекции рассматривалась еще в проектах государственных межведомственных комиссий А.Ф. Штакельберга, И.П. Игнатьева, П.А. Валуева в период 1859-1879 гг. Однако деятельность этих комиссий привела скорее к накоплению опыта, чем к принятию конкретных решений. Только стабильный подъем рабочего движения смог ускорить эту работу. Кроме того, назначение Н.Х. Бунге на пост министра финансов положило начало новому этапу политики правительства по рабочему вопросу. Вплоть до 1880-х гг. инициатива в этой сфере принадлежала Министерству внутренних дел, отношение финансового ведомства к попыткам регулирования отношений рабочих и предпринимателей было пассивным. Лишь после вступления Н.Х. Бунге в должность положение изменилось: Министерство финансов активно приступило к разработке фабричного законодательства. В качестве первоочередной меры Н.Х. Бунге рассматривал принятие законов, ограничивающих продолжительность рабочего дня для женщин и детей. Кроме того, Н.Х. Бунге полагал, что для преодоления противоречий между трудом и капиталом важна роль государства, прежде всего в сфере фабричного законодательства. По его мнению, прежде всего, следовало издать закон об учре-

ждении на предприятиях органов правительственного надзора. Н.Х. Бунге считал образцом английскую систему, при которой территория страны делилась на фабричные округа, которые возглавляли фабричные инспекторы, обладавшие широкими правами [1]. Именно воззрения Н.Х. Бунге определили суть первого фабричного закона Российской империи, внесенного по его представлению в Государственный совет.

Законом от 1 июня 1882 г. регламентировалась работа малолетних и учреждалась особая инспекция для надзора за работой и обучением малолетних. Фабричная инспекция находилась в ведении Министерства финансов по департаменту торговли и мануфактур.

При создании фабричной инспекции как специального органа фабричного надзора преследовались следующие основные цели: 1) обеспечение наблюдения за выполнением фабричного законодательства; 2) непосредственное проведение в жизнь норм фабричного законодательства; 3) наблюдение за практикой выполнения фабричного законодательства; 4) изучение вопросов, подлежащих регулированию нормами фабричного законодательства.

Первоначально закон предписывал создать фабричную инспекцию в составе одного главного инспектора и четырех окружных. Главным фабричным инспектором был назначен председатель комиссии по техническому образованию при Императорском техническом обществе Е.Н. Андреев. Пробыв в должности менее года, Е.Н. Андреев вышел в отставку, а на его место в 1883 г. был назначен педагог Я.Т. Михайловский, пробывший в этой должности более десяти лет, вплоть до ее упразднения в 1894 г. Первыми окружными инспекторами были назначены – в Москве - профессор Московского университета И.И. Янжул и во Владимир - доктор медицины П.А. Песков (кроме того, были назначены еще два лица на должности окружных инспекторов в Петербург и в Варшаву, но они скоро ушли в отставку. В итоге деятельность первых фабричных инспекторов имела ознакомительный ха-

рактор и была ограничена Московской и Владимирской губерниями.

Только с 1885 г. фабричный надзор охватил всю Россию за исключением Кавказа и Сибири, когда законом от 12 июня 1884 г. «О школьном обучении малолетних, работающих на заводах фабриках и мануфактурах, о продолжительности их работы и о фабричной инспекции» было создано 9 фабричных округов: С-Петербургский – состоявший из губерний: С-Петербургской, Новгородской, Олонецкой, Архангельской, Псковской, Эстляндской и Лифляндской; Московский – из губерний: Московской, Тверской, Калужской, Тульской, Казанской, Смоленской; Владимирский – из губерний: Владимирской, Нижегородской, Костромской, Ярославской и Вологодской; Казанский – из губерний: Казанской, Пермской, Вятской, Симбирской, Оренбургской и Уфимской; Воронежский – из губерний: Воронежской, Орловской, Курской, Пензенской, Тамбовской, Саратовской, Самарской и Астраханской; Харьковский – из губерний: Харьковской, Екатеринославской, Черниговской, Полтавской и Области Войска Донского; Киевский – из губерний: Киевской, Волынской, Подольской и Херсонской; Виленский – из губерний: Виленской, Гродненской, Ковенской, Минской, Могилевской, Витебской и Курляндской; Варшавский – из губерний: Варшавской, Калишской, Келецкой, Ломжинской, Люблинской, Петроковской, Плоцкой, Радомской, Сувалкской и Седлецкой [2]. Кроме того, законом определялись новые штаты фабричной инспекции состоявшей, из главного инспектора, 9 окружных и 10 помощников. В результате издания этого закона деятельность фабричной инспекции приобрела систематический характер.

На очень небольшой состав фабричной инспекции (два человека на округ) и огромных размерах фабричных округов (Петербургский 1137763 кв. версты, Московский 227297 кв. версты) и при весьма ограниченных средствах, возлагалась такая масса задач, с которыми реально справиться было нельзя. Вплоть до 1886 г. инспекция должна была выполнять следующие функции, определенные законом 1 июня 1882г. и последующими изменениями к нему (законом от 12 июня 1884 г.): наблюдение за исполнением постановлений о работе и обучении малолетних работающих на заводах, фабриках и мануфактурах; попечение об учреждении особых школ для обучения малолетних рабочих, не имеющих первоначального образования, а так же о приспособлении для этой цели существующих народных училищ, при содействии, в необходимых случаях местного учебного начальства; составление, при участии чинов местной полиции,

протоколов о нарушениях упомянутых постановлений и передача таких протоколов в надлежащие судебные установления; обвинение в суде виновных в совершении нарушений обозначенных пунктов.

Владельцы фабрик, заводов и мануфактур или их заведующие должны были: допускать фабричных инспекторов, и их помощников к осмотру промышленных заведений и производимых на них работ; оказывать чинам фабричной инспекции содействие и исполнять их законные требования. Более подробные указания относительно обязанностей и порядка действий фабричной инспекции содержались в утвержденной 19 декабря 1884 г. «Инструкции чинам инспекции по надзору за исполнением постановлений о малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах».

Необходимо отметить, что согласно данной «Инструкции....» компетенция фабричной инспекции не распространялась на: а) кустарные промыслы и ремесленные заведения, за исключением указанных в списке, составленном по соглашению Министров финансов и внутренних дел; б) заводы, фабрики и мануфактуры, принадлежащие казне или правительственным установлениям; в) частные горные заводы и рудники (принадлежащие надзору особой инспекции из чинов горного ведомства) и железнодорожные мастерские.

Инструкция определяла постоянное местопребывание окружного инспектора и его помощника для облегчения осмотра фабрик в округе в разных городах. Так, окружной инспектор Воронежского округа находился в г. Воронеже, а помощник в г. Орле.

Окружные фабричные инспектора и их помощники обязаны были как можно чаще посещать находившиеся в их ведении заводы и фабрики, в которые они имели право беспрепятственно входить в любое время дня и ночи. По результатам своей деятельности окружные инспектора до 15 января обязаны были предоставить отчеты о своей и их помощников деятельности за прошедший год.

В начале предполагалось, что на долю каждого окружного инспектора и его помощника придется не более 200-250, а в уездах 100-150 заведений. В действительности в 1885 г. надзору инспекции в 20 человек подлежало 25913 промышленных заведений, расположенных на огромной территории 58 губерний, с 869828 рабочими, что составило в среднем на каждого из них 1295 заведений и 43491 рабочих [3]. Таким образом, фабричная инспекция была поставлена в такое положение, при котором она, при всем

своем желании и добросовестности, не могла уследить за выполнением всех пунктов закона.

За весь 1885 г. по всем 9 округам было составлено всего 23 протокола о нарушении закона предпринимателями. Конечно, эти цифры не отражали реального положения дел на фабриках и заводах. По единогласному свидетельству фабричных инспекторов, закон о малолетних рабочих, до начала деятельности инспекции почти нигде в промышленных заведениях не применялся [4]. Свидетельствовать о том, что закон часто нарушал, может и тот факт, что за период с 1885-1888 гг. было зафиксировано всего лишь 22 случая, в которых было разрешено по официальным ходатайствам владельцев фабрик и заводов использовать непрерывную 6 ч. работу малолетних достигших 12 лет [5].

Однако, несмотря на эти тяжелые условия работы, фабричные инспектора первого состава проделали большую работу, их отчеты за 1885 год отражают реальную картину условий труда русских фабрично-заводских рабочих. Каждый инспектор по своему округу подготовил подробный отчет о своей и помощника деятельности за год. Всего было опубликовано девять отчетов фабричных инспекторов: Янжул И.И. инспектора Московского округа, В.И. Миропольского – Воронежского, В.В. Святловского – Харьковского, П.А. Пескова – Владимирского, А.М. Блюменфельда – Варшавского, Г.И. Городкова – Виленского, В.И. Шидловского – Казанского, И.О. Новицкого – Киевского, К.В. Давыдова - Петербургского и отчет главного фабричного инспектора Я.Т. Михайловского.

Особенно много интересного материала было собрано по вопросам детского труда на фабриках. Но такая откровенность не понравилась ни предпринимателям, ни правительству и с 1886 года печатание отчетов прекратилось [6].

Введение фабричной инспекции обеспечило одно из важнейших условий успешной реализации законов на практике – контроль за исполнением. Но отсутствие четких норм предусматривающих наказание за его нарушение, а иногда и вовсе отсутствие таких статей значительно снижало значение законов и эффективность деятельности инспекции. Первый этап в деятельности инспекции можно охарактеризовать как период становления и постепенного внедрения инспекции в отношения между предпринимателями и рабочими и государственную структуру.

Следующий этап реформирования фабрично-заводского законодательства пришелся на 1890-е гг. и был связан с реформаторской деятельностью С.Ю. Витте. К 1893 гг. С.Ю. Витте и его сотрудниками была разработана программа развития промышленности и торговли. В про-

грамме выдвигалась задача пересмотра устаревшего и принятие нового торгово-промышленного и рабочего законодательства с целью обеспечения стабильности для развития промышленности путем предупреждения экономических конфликтов между предпринимателями и рабочими, а так же столкновений политического характера.

Середина 1890-х гг. ознаменовалась ростом стачечной борьбы фабрично-заводского пролетариата. Институт фабричной инспекции изменил свою структуру и организацию. С изданием закона 14 марта 1894 г. «О преобразовании учреждений фабричной инспекции и должностей губернских механиков и о распространении действия правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности, а так же о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих» [7]. По закону проводилась реорганизация института фабричной инспекции, а так же в связи с ликвидацией должностей губернских механиков, на фабричных инспекторов были возложены функции технического надзора. Кроме того, было установлено, что фабричными инспекторами могли быть лишь лица, окончившие курс в высших и преимущественно в технических учебных заведениях. Существовавшие фабричные округа, а так же должности фабричного инспектора такого-то округа и помощника инспектора, были упразднены. Окружное деление промышленных районов России было заменено губернским. В каждой более или менее промышленной губернии была введена должность фабричного инспектора, всего было установлено 125 должностей. А в 18 губерниях, наиболее развитых в промышленном отношении, на которые с того времени распространялся закон 3 июня 1886 г., были учреждены еще 18 должностей старших фабричных инспекторов. Должность главного инспектора была упразднена, фабричные инспектора подчинялись непосредственно Департаменту торговли и мануфактур. Для надзора за деятельностью инспекции на местах учреждены три должности фабричных ревизоров. В дополнение к этому 11 июля 1894 г. был издан «Наказ чинам фабричной инспекции», в котором детально прописывались их права и обязанности. Одновременно была отменена действовавшая до того с 19 декабря 1884 г. инструкция утвержденная Н.Х. Бунге.

Сравнение этих двух документов позволяет утверждать, что в результате реформы С.Ю. Витте существенно изменились задачи фабричной инспекции. Чинам инспекции предлагалось действовать «разумно, последовательно, без нарушения справедливых интересов промышленности». Привлечение функций технического

надзора в круг обязанностей инспекции в существенно отвлекали силы фабричных инспекторов от надзора за взаимоотношениями фабрикантов и рабочих и отрицательно сказывались на результатах деятельности инспекции. Постепенно характер деятельности фабричной инспекции изменился и сосредоточился главным образом на выполнении посреднической и примирительной функции и технического надзора за паровыми котлами.

Так же на фабричных инспекторов была возложена обязанность собирать статистические сведения о предприятиях фабрично-заводской промышленности. После 1894 г. фабричной инспекции было подчинено 25672 промышленных заведения, 1102 тыс. рабочих и 23587 паровых котлов, что составляло на каждого инспектора в среднем 180 промышленных заведений, 8126 рабочих и 165 паровых котлов [8]. Если и раньше фабричная инспекция не справлялась со своими многочисленными обязанностями, то теперь она уделяла еще меньше внимание тем вопросам, для решения которых и была создана. Кроме того, по представлению фабричного инспектора окружной суд или фабричное присутствие могли наказать фабриканта только в том случае, если установлены причины нарушений норм и четко выяснено, что они были умышленными. Если же нарушение производилось вследствие «недостаточного понимания закона», то предприниматель не мог быть привлечен к ответственности, и инспектор должен был ограничиться внушением.

В результате к 1 января 1897 г. надзор фабричной инспекции на основе закона 3 июня 1886 г. был распространен на 26 губерний Европейской России, остальные губернии остались под действием только правил о найме рабочих. Штат фабричной инспекции состоял из 26 старших и 125 фабричных инспекторов [9].

С изданием 2 июня 1897 г. закона «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности» у фабричной инспекции появились дополнительные функции, такие как надзор за исполнением норм о распределении и продолжительности рабочего времени. Со 2 июня 1897 г. законом «О распространении на некоторые губернии правил о надзоре за заведениями фабрично-заводской промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих, а так же об издании нового штата инспекции» надзор инспекции был распространен на остальные 34 губернии Европейской России и Царства Польского. На Кавказ и Сибирь надзор инспекции и на этот раз распространен не был. Одновременно число фабричных инспекторов было

увеличено на 20 человек. В целом штат фабричных инспекторов был определен в 171 человека [3]. Надзору инспекции в это время было подчинено 20174 промышленных предприятия с 1386691 рабочим [10]. На каждого инспектора приходилось в среднем 120 промышленных предприятий.

Несоответствие объема работы числу инспекторов очень скоро привело Министерство финансов к необходимости увеличить их количество, что и было осуществлено в 1899 г. Законом 7 июня 1899 г. [11] институт фабричной инспекции был реорганизован. Вся Европейская Россия была разделена на 6 округов: Московский, С-Петербургский, Варшавский, Приволжский, Киевский, Харьковский. Надзор инспекции не распространялся на губернии Кавказа и Закавказья, за исключением Бакинской.

Штат фабричной инспекции состоял из 251 человека. Во главе каждого округа стояли окружной инспектор и один помощник. Фабричные инспектора распределялись по округам и губерниям в зависимости от числа рабочих в них. В губерниях, где была высокая концентрация рабочих и широко развивалось рабочее движение – Петербургской, Московской, Владимирской, Петроковской, Харьковской, Екатеринославской, Херсонской, Варшавской, Киевской, – находилось 105 инспекторов, то есть в 15% всех губерний было сосредоточено около 42% всех сил фабричной инспекции [10]. В среднем в 1899 г. на одного фабричного инспектора приходилось 80 заведений с 5520 рабочими, тогда как в 1894 г. 180 заведений с 8126 рабочими, а в 1885 г. это соотношение составляло 1295 заведений с 43491 рабочим в них.

С отставкой С.Ю. Витте в августе 1903 г. с поста министра финансов разработка фабричного законодательства прекратилась. 27 сентября 1905 г. было создано Министерство торговли и промышленности, которое среди прочих задач было призвано обеспечить социальный мир в русской промышленности путем реформы рабочего законодательства. В 1905 г. все дело фабричного надзора вместе с отделом промышленности было передано из Министерства финансов во вновь образованное министерство.

Деятельность фабричной инспекции можно разделить на три группы: посещение подчиненных заведений с целью ревизии и наблюдения за применением законов, рассмотрение жалоб и посредническую деятельность по приведению сторон к соглашению и, наконец, исполнение многочисленных обязанностей не имеющих непосредственного отношения к охране труда. После возложения обязанностей губернских механиков на чинов инспекции, постепенно ото-

двигались на задний план основные задачи инспекции, ставя на первый план посредническую деятельность и техническую функции инспекции.

Уже к 1906 перечень обязанностей насчитывал около 25 пунктов, половина из которых не имела непосредственного отношения к делу урегулирования взаимных отношений или охраны здоровья и жизни фабричных рабочих. Такое количество обязанностей естественно сказывалось на качестве их выполнения. Ни в одной из стран Западной Европы у фабричных инспекторов такого обширного круга обязательств не было, так во Франции объем прав и обязанностей инспекции состоял из 14 пунктов, в Германии из 5 (наблюдение за: детским и женским трудом, праздничным отдыхом, охраной жизни, внутренним распорядком, надзор за паровыми котлами) [12].

Из всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы: Во-первых, создание инспекции было само по себе явлением прогрессивным, так как этим правительство признавало необходимость регулирования положения создавшегося на фабриках и заводах между рабочими и предпринимателями. Во-вторых, фабричная инспекция была основным проводником фабричного законодательства на практике. Но к этой ее основной обязанности было сделано множество дополнений, что в итоге ее деятельность была сосредоточена главным образом на выполнении посреднической функции между предпринимателями и рабочими (в результате усилившейся стачечной борьбы инспекторам предписывалось уделять «особое внимание» этому вопросу) и технический надзор за паровыми котлами (с каждым годом число которых постоянно увеличивалось). В-третьих, можно сказать, что правительство, расширяя функции фабричной инспекции, хотело иметь в ее лице такой институт, который мог бы мирным способом урегулировать конфликты между рабочими

и предпринимателями и предупредить забастовки. Постоянное увеличение численности фабричных инспекторов, не помогло в полной мере справиться с тем количеством обязанностей, которые были возложены на фабричных инспекторов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Степанов В.Л. Н.Х. Бунге: судьба реформатора. М.: РОССПЭН, 1998. 398 с.
2. ПСЗРИ Ш. Т. IV. СПб., 1887. № 2316.
3. Шелымагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (второй половины XIX в.). М.: Госюриздат, 1947. 188 с.
4. Михайловский Я.Т. О деятельности фабричной инспекции. Отчет за 1885 год главного фабричного инспектора Я.Т. Михайловского. СПб.: [Б.и.], 1886. – 217 с.
5. ГАРФ. Ф. 102. ДП. II. Оп. 42. Д. 34. Ч. 2. Л. 30 об.
6. Смоленская О.А. Теория и практика законодательного регулирования труда малолетних на предприятиях фабрично-заводской промышленности в конце XIX в. (на примере Воронежской и Курской губерний) // Социально-гуманитарные знания. № 8. 2012. С. 99 – 107.
7. ПСЗРИ Ш. Т. XIV. СПб., 1897. № 16420.
8. Отчет Государственного Совета за 1896-1897 гг. СПб.: Гос. тип. 1897. – 759 с.
9. ПСЗРИ Ш. Т. XVII. СПб., 1900. № 14232.
10. Вовчик А.Ф. Политика царизма по рабочему вопросу в предреволюционный период (1895-1904). Львов: Изд-во Львовского ун-та, 1964. 323 с.
11. ПСЗ. Ш. Т. XIX. СПб., 1902. № 17122.
12. Материалы по пересмотру рабочего законодательства. Справка организации фабричной инспекции в России и в некоторых иностранных государствах. СПб., 1906. 11 с.