

---

© С.Р. ГЛАЗУНОВ  
sergynglaz@mail.ru

УДК 947.081

### **К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ ИНСТИТУТА ФАБРИЧНОЙ ИНСПЕКЦИИ в РОССИИ в конце XIX века**

*АННОТАЦИЯ.* В статье рассматривается правительственная концепция создания института фабричной инспекции в России в конце XIX века. На основе исследовательской литературы, опубликованных документов и изданных законов о фабричном труде выясняются причины введения фабричной инспекции, определяется ее роль во внутренней политике правительства.

*SUMMARY.* The article reveals the Government policy on the foundation of factory inspectorate in Russia at the end of the 19th century. The research is based on the scientific literature, the official documentary data and the factory acts. The author elucidates the causes of factory inspectorate establishment, the role of this institution in state internal policy.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Правительственная политика по «рабочему вопросу», институт фабричной инспекции, фабричные инспектора, фабрично-трудовое законодательство.

*KEY WORDS.* Government «work policy», factory inspection institution, factory inspectors, factory acts.

Фабричная инспекция — это государственное учреждение, которое первоначально возникло в России в 1882 г. [1] для контроля над исполнением законов об ограничении использования детского труда в промышленности. В дальнейшем круг ее деятельности расширяется и институт фабричной инспекции становится важным элементом механизма реализации трудового законодательства в дореволюционной России.

Историография фабричной инспекции насчитывает достаточное количество томов. В.П. Литвинов-Фалинский [2], А.А. Микулин [3], М.Г. Лунц [4], И.И. Шельмагин [5], А.Ф. Вовчик [6], В.Я. Лаверьчев [7] Л.Е. Шепелев [8] и другие исследователи рассматривали различные аспекты ее истории. Последняя работа по указанной теме, принадлежащая перу московского исследователя А.Ю. Володина, была издана в 2009 году [9]. В работе проведено комплексное исследование институциональных основ фабричной инспекции, изучено развитие личного состава инспектората, впервые рассмотрена посредническая деятельность инспекторов как фактор реализации законодательных норм. Тем не менее, ряд вопросов из истории этого органа изучен недостаточно.

В числе существующих в этой теме лакун важное место принадлежит проблеме разработки и создания фабричной инспекции. В России развитие этого института отличалось от европейских аналогов. В данной работе ставится задача выяснения специфической позиции российского правительства и его роли в деле институционализации фабричной инспекции. Исследование прово-

дится на основе изучения научной литературы, опубликованных документов деятельности различных комиссий по разработке фабрично-трудового законодательства и законов о промышленном труде, изданных в России в конце XIX столетия. Рассмотрение этих документов позволяет полнее оценить исходные мотивы и основные направления политики самодержавия по «рабочему вопросу», отражавшие общие тенденции процесса индустриализации в России.

Отмена крепостного права явилась «переломным пунктом» процесса индустриализации в России. Предоставив свободу миллионам крестьян, реформа 1861 г. положила начало формированию широкого рынка свободной рабочей силы. Урегулирование такой важной стороны общественной жизни, как взаимоотношения рабочих и предпринимателей, стало жизненной необходимостью. Отношения найма между сторонами должны были быть не только закреплены трудовым договором, но и за ними также следовало установить надзор.

Классическим примером учреждения подобного контроля стала Англия, где в 1833 г. был введен институт фабричной инспекции, состоявший первоначально из 4 инспекторов и нескольких помощников. Затем инспекторат появился во многих развитых странах Европы (Германии, Дании, Франции, Швейцарии, Австро-Венгрии).

Впервые вопрос об учреждении фабричной инспекции в России был поднят в особой комиссии 1859 г., учрежденной при петербургском генерал-губернаторе, результатом работы которой стал «Проект правил для фабрик и заводов в С-Петербурге и уезде». Он предусматривал создание особого инспектората для контроля над исполнением фабричных законов. Инспектор мог беспрепятственно появляться на фабриках в любое время суток. За нарушение положений закона предприниматели штрафовались. Проект был разослан на отзывы губернаторам и крупным фабрикантам России. Предложение комиссии создать особую государственную инспекцию вызвало недовольство предпринимателей, которые увидели в этом оскорбительное для себя недоверие («надзор за фабриками должен быть вверен самим фабрикантам»), а губернаторы предлагали поручить контроль над соблюдением законов местной полиции [10].

Сам проект и материалы к нему были переданы в комиссию, учрежденную при Министерстве финансов под председательством члена Совета министерства внутренних дел А.Ф. Штакельберга (1859-1862). В составе подготовленного этой комиссией проекта Устава о промышленности статьи, регламентировавшие урегулирование взаимоотношений рабочих и предпринимателей, заняли существенное место. В рамках обширной программы либерального реформирования в сфере промышленного труда создавалась особая государственная инспекция с широкими правами. Инспектора и их помощники назначались министром финансов по представлению губернаторов из лиц, получивших специальное техническое образование. Они должны были, хотя бы один раз в год, осмотреть подведомственные им промышленные предприятия на предмет соблюдения фабричных законов. Они имели право в любое время суток пройти на территорию фабрик и заводов, проверить меры технической безопасности, имеющуюся документацию, касающуюся найма и условий труда рабочих, сведения о заработной плате, о продолжительности рабочего дня, о несчастных случаях на производстве и т.п. [11; 183-184].

Нарушения трудового законодательства, зафиксированные в протоколах инспекторов, а также конфликты, связанные со стачками, штрафами, вознаграждениями рабочих за увечья и т.п. по законопроекту передавались на рассмотрение промышленных судов с выбранными судьями от фабрикантов и рабочих в равных долях. Идея суда была заимствована из Франции, но русский вариант проекта, по мнению Туган-Барановского [12; 384], был более демократичным, чем французский оригинал. В России председатель суда выбирался, а не назначался, как во Франции. Так, по французскому закону того времени, президент и вице-президент назначались императором, по русскому же проекту председатель избирался самими же членами суда. У французов секретарь назначался префектом, а в русском варианте суд совершенно не зависел от администрации [11; 185-211].

Этот проект с широкой законодательной программой так и не был реализован по ряду причин. Особенно энергично против него выступали московские фабриканты, которые резко высказывались против введения фабричной инспекции. Московское отделение Мануфактурного совета посчитало инспекцию совершенно лишней для Москвы и ее округа, и планировало взять на себя функции контроля над исполнением проектируемых правил [5; 41]. С другой стороны, правительство в это время было занято крестьянской реформой, затем — реформой местного самоуправления, а вторая половина 1860-х годов во внутренней политике самодержавия, когда происходило окончательное рассмотрение законопроекта, предложенного комиссией Штакельберга, была отмечена поворотом к реакции [7; 23]. Но позиция правительства объяснялась не только протестами фабрикантов и отсутствием мощных рабочих выступлений [6; 159-160]. Проект оказался недостаточно учитывающим интересы предпринимателей и промышленности в целом [8; 117].

В целом значение трудов комиссии было довольно существенным. Ею на высоком правительственном уровне намечалась и обосновывалась, безусловно, либеральная концепция создания института фабричной инспекции как механизма реализации фабрично-трудового законодательства. Инспекторат имел широкие полномочия и был не зависим от местной администрации.

В комиссиях члена Государственного совета Н.П. Игнатъева (1870-1872) и министра государственных имуществ П.А. Валуева (1874-1875), которые занимались разработкой фабрично-заводского законодательства в 1870-е годы, вопрос о создании особого государственного инспектората специально не рассматривался [5; 46,53.]. Формально эти межведомственные комиссии были самостоятельны, но фактически они находились под влиянием Министерства внутренних дел, представители которого в их составе преобладали. Лица, связанные с МВД, уже тогда при разработке законов проводили линию на политику попечения и охранения, допускавшую прямое административное вмешательство в дела предприятий, политику, впоследствии вполне усвоенную этим ведомством. Наблюдение за исполнением законов возлагалось исключительно на суды и полицию. Важной практической мерой в этом направлении было предоставление полиции и жандармам права в любое время беспрепятственно проходить на фабрики и заводы (указ от 8 августа 1878 г) [13]. По существу полиция передавалась реальная власть в урегулировании взаимоотношений предпринимателей и рабочих.

В это время вполне выяснилось пассивное отношение финансового ведомства к первым попыткам законодательного регулирования отношений рабочих и предпринимателей. Но положение резко изменилось, когда Министерство финансов возглавил Н.Х. Бунге. В начале 1880-х годов финансовое ведомство перехватило у Министерства внутренних дел инициативу в «рабочем вопросе». Именно Н.Х. Бунге стал инициатором первых в России актов фабрично-трудового законодательства, послуживших началом создания фабричной инспекции.

Бунге выступал за государственное конституирование фабричной инспекции, но отрицательно оценивал крайние воззрения. Он выступал против того, чтобы государство полностью взяло на себя заботу о рабочих. Н.Х. Бунге считал, что для решения «рабочего вопроса» нужны соединенные усилия правительства, общественности и самих рабочих. Роль государства должна проявляться, главным образом, в сфере фабричного законодательства. Прежде всего, следовало издать закон об учреждении на предприятиях органов правительственного надзора. Бунге считал образцом для подражания английскую систему, при которой территория страны делилась на фабричные округа и инспектора имели широкие полномочия. Министр финансов критически оценивал систему надзора во Франции, где этим ведали комиссии, образованные из самих владельцев предприятий [14; 104-105].

Большая практическая роль в разработке законов об учреждении фабричной инспекции принадлежала известному экономисту, профессору Московского университета по кафедре финансового права И.И. Янжулу. Работая в комиссии под председательством М.А. Саблина, учрежденной в 1878 г. при московском генерал-губернаторе, он изучил опыт организации английской и швейцарской фабричной инспекции и издал объемистый выпуск материалов по английскому рабочему законодательству [15].

Х.Н. Бунге очень ценил исследования И.И. Янжула по истории фабричной инспекции в Европе и видел в нем своего единомышленника. В 1882 г., по предложению министра финансов, Янжул, сохраняя за собой кафедру, занял место фабричного инспектора московского фабричного округа. Будучи в этой должности, он принимал деятельное участие в многочисленных комиссиях и совещаниях по выработке фабричного законодательства; ни одна мера в этой области в 1882-1887 гг. не проходила без его участия.

В своих проектах И.И. Янжул предоставлял фабричной инспекции широкие права и видел ее непосредственную задачу в посреднической деятельности, урегулировании отношений рабочих и предпринимателей на правовой основе [16; VI]. Создание инспектората преследовало три важные цели: во-первых, осуществление контроля, выявление нарушений фабрично-трудового законодательства и преследование виновных по суду, во-вторых, урегулирование взаимоотношений рабочих и предпринимателей, рассмотрение жалоб и разрешение социальных конфликтов, и, наконец, сбор статистических сведений о состоянии местной промышленности и положении рабочих на фабриках и заводах и составление отчетов. Предусматривалось, что на должности фабричных инспекторов будут назначаться люди с высшим образованием и высокими нравственными качествами.

Такова была идейная платформа, от которой отталкивалось финансовое ведомство, вырабатывая законы, которые должны были определять деятельность фабричной инспекции по урегулированию отношений рабочих и предпринимателей и проведению в жизнь фабрично-трудоу законодательства.

Стачки рабочих были не главной, но, несомненно, важной причиной учреждения фабричной инспекции в России. Крупные стачки на Невской бумагопрядильне (май 1870 г.), на Кренгольмской мануфактуре (август 1872 г.), на Никольской мануфактуре в Орехово-Зуеве (январь 1885 г.) обращали на себя пристальное внимание правительства. В «верхах» зрело понимание, что серьезные волнения происходят, главным образом, вследствие отсутствия правовых отношений в сфере промышленного труда и надлежащего в этой области специального государственного надзора. Хотя стачечное движение и не имело такого размаха, чтобы поколебать существующий строй, правительство находилось под постоянным страхом очередной вспышки рабочих волнений, которые напоминали властям о растущей опасности. Власти учитывали пример Европы, пережившей восстание пролетарских масс в 1848-1849 годы. Поэтому все акты по созданию фабричной инспекции в известной степени имели «превентивную» направленность.

Первый акт по созданию фабричной инспекции был принят 1 июля 1882 г. [1]. По этому закону для контроля над соблюдением условий труда и школьного обучения малолетних рабочих, были созданы пять, но на практике введено только три должности фабричных инспекторов, которые находились в ведении Министерства финансов по Департаменту торговли и мануфактур.

Закон 12 июня 1884 г. [17], уточнявший условия обучения малолетних рабочих, значительно расширил штат фабричных инспекторов, включивший в себя одного главного фабричного инспектора, 9 окружных инспекторов и 10 помощников. Фабричные инспектора при осмотре фабрик и заводов на территории вверенных им округов, куда они могли приходить в любое время суток, выявляли виновных в нарушении законов, составляли на них протоколы, которые препровождали в судебные инстанции для наложения штрафов. Они также составляли ежегодные отчеты о своей деятельности, которые печатались для всеобщего сведения.

Фабричный инспектор в пределах предоставленной ему компетенции обладал широкими правами. Его положение еще более утвердилось после издания закона 3 июня 1886 г. [18], регулировавшего взаимные отношения фабрикантов и рабочих. Значительно расширились функции фабричной инспекции, и увеличился ее штат еще на 10 помощников. Фабричная инспекция рассматривала и утверждала правила внутреннего распорядка на предприятиях, разрешала открытие фабричных продуктовых лавок, принимала меры к предупреждению споров и недоразумений между хозяевами и рабочими, возбуждало судебное преследование нарушителей закона. Для общего надзора за «благоустройством» фабрично-заводской жизни в промышленных районах создавались губернские по фабричным делам присутствия под председательством губернатора, в которые входили представители местной администрации, фабричные инспектора и представители от предпринимателей. На фабричную инспекцию возлагались «распорядительные действия по применению обязательных постановлений, издаваемых губернским по фабричным делам присутствием, и надзор за исполнением сих постановлений». Это означало, что фабричная инспекция практически

---

становилась постоянно действующим исполнительным органом по проведению в жизнь рабочего законодательства [8; 189].

С.Ю. Витте продолжил политику Н.Х. Бунге в отношении фабричной инспекции, которой отводил важную роль по созданию прочных, стабильных условий для развития промышленности путем предупреждения конфликтов между трудом и капиталом на экономической почве и уравнивания в этой сфере условий конкуренции между предпринимателями.

По закону 14 марта 1894 г. «О преобразовании фабричной инспекции и должностей губернских механиков» [10] на инспекторов дополнительно возлагалось исполнение обязанностей упраздненных губернских механиков, а также сбор и первоначальная обработка статистических данных о состоянии промышленности. Деятельность фабричной инспекции распространялась еще на 13 губерний. В состав инспекции были включены губернские механики, и численность фабричной инспекции была увеличена до 173 человек, а к 1899 г. — еще на 80 человек [6; 220-225].

Отличительной особенностью российской фабричной инспекции в условиях неразвитости, слабой организованности рабочих и всепроникающего влияния государства во все сферы жизни общества являлась попечительная ее роль, выяснение причин и предупреждение рабочих волнений, устранение возможных поводов жалоб рабочих на притеснения фабрикантов. Эта политика полицейского попечительства о рабочих проводилась Министерством внутренних дел, которое предприняло несколько попыток подчинить себе фабричную инспекцию. Только 30 мая 1903 г. [20] министр внутренних дел Плеве сумел добиться принятия временных правил, согласно которым местные чины фабричной инспекции должны были действовать под руководством губернаторов. И все-таки МВД не удалось превратить фабричных инспекторов в «фабричных урядников».

Роль государственного начала в реформе трудового права в России была традиционно значительна. При формировании института фабричной инспекции правительство стояло на позиции создания благоприятных условий для развития крупной промышленности. Министерство финансов стремилось к тому, чтобы действия фабричных инспекторов по реализации фабрично-трудоу законодательства на фабриках и заводах страны осуществлялись строго в соответствии с принципами правового регулирования трудовых отношений между рабочими и предпринимателями. Преобразования шли в русле общего процесса социальных реформ, охвативших в последние два десятилетия XIX в. всю Европу, но при этом во многом зависели от самодержавной государственной системы с ее ограничениями в правовом законодательстве.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. II. (далее — ПСЗ-III. Т. II). № 931 СПб., 1886.
2. Литвинов-Фалинский В.П. Фабрично-законодательство и фабричная инспекция в России. СПб.: Типография А.С. Суворина, 1904. 344 с.
3. Микулин А.А. Фабричная инспекция в России. 1882-1906. Киев: Типография С.В. Кульженко, 1906. 225 с.
4. Лунц М.Г. Из истории фабричного законодательства, фабричной инспекции и рабочего движения в России: Сб. ст. М.: Печатное дело, 1909. 384 с.

5. Шельмагин И.И. Фабрично-трудовое законодательство в России (2 пол. XIX в.) М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР, 1947. 188 с.
6. Вовчик А.Ф. Политика царизма по рабочему вопросу в предреволюционный период (1895-1904). Львов: Издательство Львовского университета, 1964. 323 с.
7. Лаверычев В.Я. Царизм и рабочий вопрос в России (1861-1917). М.: Мысль, 1972. 340 с.
8. Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики. Л.: Наука, 1981. 275 с.
9. Володин А.Ю. История фабричной инспекции в России, 1882-1914 гг. М.: РОССПЭН, 2009. 207 с.
10. Проект правил для фабрик и заводов в С-Петербурге и уезде, 1860 г. Объяснительная записка. СПб., 1860.
11. Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного. Ч. 3. СПб., 1864.
12. Туган-Барановский М.Н. Избранное. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX в. М.: РОССПЭН, 1997. 574 с.
13. ПСЗ-II. Т. LIII. № 58777.
14. Степанов В.Л. Н.Х. Бунге: судьба реформатора. М.: РОССПЭН, 1998. 398 с.
15. Труды комиссии, учрежденной московским генерал-губернатором для осмотра фабрик и заводов в Москве. Вып. I. М., 1880. (Здесь помещены следующие труды Янжула: «Английское фабричное законодательство», «Об инспекторате Швейцарии и Англии», «Ответственность хозяев за несчастия с рабочими»).
16. Янжул И.И. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого созыва. Материалы для истории русского фабричного вопроса и фабричного законодательства. СПб.: Тип. акц. общ. Брокгауз-Ефрон, 1907. 229 с.
17. ПСЗ-III. Т. IV. № 2316.
18. ПСЗ-III. Т. VI. № 3769
19. ПСЗ-III. Т. XIV. № 10420.