

§ 25.

Историческій очеркъ.

Первоначальныя предположенія объ учрежденіи фабричной инспекціи. Законъ 1-го іюня 1882 года. Расширеніе функцій инспекціи и учрежденіе губернскихъ фабричныхъ присутствій. Реорганизация инспекціи въ 1894 году. Учрежденіе въ 1899 году главнаго фабричнаго присутствія. Штаты инспекціи. Личный составъ инспекціи и дѣятельность ея. Подвѣдомственность инспекціи.

Организация фабричнаго надзора составляетъ весьма важную задачу фабричнаго законодательства. Большинство постановленій этой отрасли законодательства относится къ области права публичнаго и для обезпеченія исполненія ихъ требуется строгое наблюденіе со стороны правительственныхъ органовъ. Безъ этого наблюденія постановленія не достигли бы цѣли, оставаясь мертвымъ закономъ. Не менѣе важной функціей, чѣмъ наблюденіе за исполненіемъ постановленій, относящихся къ фабричному законодательству, является проведеніе этихъ законовъ въ жизнь; эта функція весьма тѣсно связана съ первой. Кромѣ того, задачи фабричнаго законодательства настолько сложны и разнообразны и требуютъ при ихъ осуществленіи такой осторожности, что могутъ быть достигнуты лишь послѣ продолжительнаго, непрерывнаго и всесторонняго наблюденія и изученія вопросовъ, подлежащихъ законодательному разрѣшенію. Это можетъ быть достигнуто лишь при условіи, если государ-

ство обладает такими органами управленія, которые близко стоятъ къ промышленной жизни и заняты спеціально изученіемъ и наблюденіемъ ея.

Все это приводитъ къ выводу, что успѣшное выполненіе вышеуказанныхъ функцій можетъ быть достигнуто лишь учрежденіемъ спеціальныхъ органовъ фабричнаго надзора. Необходимость этихъ органовъ сознается уже съ того момента, когда имѣется въ виду установить особую для промышленности регламентацію съ цѣлью улучшенія взаимныхъ отношеній фабрикантовъ и рабочихъ. Практика всѣхъ государствъ, которыя установили эту регламентацію, доказываетъ, что безъ спеціальныхъ органовъ фабричнаго надзора государство бессильно въ достиженіи преслѣдуемыхъ имъ цѣлей.

Первыя предположенія объ учрежденіи спеціального фабричнаго надзора, въ составѣ фабричныхъ инспекторовъ, возникли у насъ уже въ 1859 году въ комиссіи, учрежденной при министерствѣ финансовъ для пересмотра устава о промышленности. Въ выработанномъ этой комиссіей проектѣ уже содержится цѣлый рядъ постановленій, которыми опредѣляется сущность этой организаціи. Для надзора за промышленными заведеніями предполагалось въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ это признано будетъ необходимымъ, назначать инспекторовъ и ихъ помощниковъ. Тамъ же, гдѣ такихъ инспекторовъ назначено не будетъ, надзоръ за промышленными заведеніями предположено было возложить на городскую или земскую полицію. Инспектора и ихъ помощники должны были опредѣляться министромъ финансовъ по представленіямъ губернскихъ начальствъ, преимущественно изъ лицъ, получившихъ спеціальное по технической части образованіе. Инспектора промышленныхъ заведеній и ихъ помощники обязаны были, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ годъ осматрѣть заведенія для удостовѣренія, исполняются ли хозяевами этихъ заведеній установленныя закономъ правила.

Инспекторамъ и ихъ помощникамъ предполагалось предоставить право посѣщать заведенія во всякое время дня и ночи, требовать предъявленія имъ работающихъ въ этихъ заведеніяхъ малолѣтнихъ и находящихся въ конторахъ промышленныхъ за-

веденій книгъ: о числѣ и возрастѣ рабочихъ, о получаемой ими платѣ, объ условіяхъ найма, о распредѣленіи рабочаго времени и о поврежденіяхъ, полученныхъ рабочими. Инспектора, замѣтивъ въ заведеніи неогражденными тѣ части механизма, которыя могутъ причинить вредъ рабочимъ, должны были предлагать хозяину, чтобы онъ приступилъ къ огражденію ихъ. Въ случаѣ сомнѣнія со стороны хозяевъ, должны были избираться изъ людей, свѣдущихъ по этой части, посредники, одинъ отъ хозяина, другой отъ лица, надзирающаго за заведеніемъ; эти посредники разрѣшали вопросъ о возможности и необходимости требуемаго огражденія механизмовъ, при несогласіи же они избирали третье лицо, разрѣшавшее ихъ сомнѣнія окончательно.

Инспекторы и его помощники должны были защищать права малолѣтнихъ, находящихся въ заведеніяхъ на работѣ или въ обученіи. Въ случаѣ замѣченнаго нарушенія предписанныхъ закономъ правилъ, инспектора должны были составлять о томъ актъ, который предъявлялся промышленному суду, а гдѣ такового не было — общему судебному установленію. Инспектора должны были представлять два раза въ годъ губернскому начальству и департаменту торговли и мануфактуръ краткіе отчеты объ осмотрахъ промышленныхъ заведеній съ замѣчаніями о томъ, въ какой степени соблюдались хозяевами установленныя правила и не требуютъ ли законы дополненій или измѣненій. При отчетѣ прилагались вѣдомости: 1) о всѣхъ случаяхъ нарушенія закона хозяевами, съ обозначеніемъ взысканныхъ штрафовъ, и 2) о всѣхъ случаяхъ увѣчій, полученныхъ рабочими отъ машинъ или другихъ причинъ.

Эти предположенія были выработаны въ связи съ проектомъ особыхъ постановленій, относившихся до найма рабочихъ и отношеній къ нимъ хозяевъ. Затѣмъ въ дальнѣйшемъ своемъ развитіи предположенія объ учрежденіи особаго органа надзора находились въ непосредственной связи съ выработкой специальныхъ постановленій, относящихся къ фабричному законодательству, и осуществились лишь съ изданіемъ закона 1-го іюня 1882 года о работѣ малолѣтнихъ, для надзора за исполненіемъ котораго и была учреждена фабричная инспекція.

Въ предположеніяхъ, представленныхъ при разсмотрѣніи этого вопроса въ Государственномъ Совѣтѣ, было, между прочимъ, высказано, что законъ не достигъ бы предположенной цѣли, если бы исполненіе его не было обезпечено учрежденіемъ особой инспекціи, которая, слѣдя за точнымъ его примѣненіемъ, была бы поставлена въ правильныя отношенія къ общей полиціи. Учрежденіе инспекціи въ такомъ обширномъ государствѣ, какъ Россія, и съ населеніемъ, разбѣяннымъ на огромной поверхности, представляло большія трудности. При этомъ учрежденіе это, какъ совершенно у насъ новое, должно быть поставлено въ такія условія, при которыхъ оно менѣе могло бы встрѣчать противодѣйствія и нерасположенія со стороны хозяевъ промышленныхъ заведеній. Поэтому лица, которымъ поручено будетъ наблюденіе за фабриками и заводами, о всѣхъ случаяхъ, замѣченныхъ ими нарушеній и отступленій отъ предписанныхъ правилъ по тѣмъ предметамъ, которые не входятъ въ кругъ прямыхъ ихъ обязанностей, должны были, не дѣлая сами никакаго распоряженія, сообщать свои замѣчанія полицейской власти, а въ случаяхъ нарушеній постановленій, касающихся малолѣтнихъ рабочихъ и подростковъ, составлять акты и передавать ихъ суду. Было признано также полезнымъ предоставить лицамъ, принадлежащимъ къ составу инспекціи, въ случаяхъ необходимости, обращаться къ содѣйствию полиціи, которой, въ свою очередь, предполагалось вмѣнить въ обязанность о всѣхъ доходящихъ до нея свѣдѣніяхъ о допускаемыхъ на фабрикахъ отступленіяхъ отъ правилъ сообщать фабричнымъ инспекторамъ. Болѣе подробныя правила взаимныхъ отношеній инспекціи и полиціи, а также училищнаго начальства, должны были быть опредѣлены особою инструкціею, составленною министерствомъ финансовъ по соглашенію съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ.

Въ инструкціи этой должны были быть вообще указаны съ возможной полнотой тѣ обязанности, которыя будутъ возложены на инспекторовъ, а равно и отношенія ихъ къ хозяевамъ промышленныхъ заведеній. Если бы обязанности эти на первыхъ порахъ оказались менѣе сложными, то такая постановка дѣла,

не лишая возможности расширить впоследствии задачи инспекторовъ, могла бы представлять ту выгоду, что дала бы средство устроить правительственный контроль за фабриками и заводами на болѣе прочныхъ основаніяхъ, такъ какъ чрезъ нѣкоторое непродолжительное время занятія инспекторовъ дали бы уже достаточный для этого матеріалъ. По этимъ соображеніямъ предполагалось болѣе удобнымъ ограничиться назначеніемъ фабричныхъ инспекторовъ лишь въ главныхъ раіонахъ нашей промышленности, а именно въ губерніяхъ: Петербургской, Московской и Владимірской, съ предоставленіемъ возможности впоследствии расширенія фабричной инспекціи и въ другихъ мѣстностяхъ по мѣрѣ возникающей въ этомъ надобности. Такъ какъ нельзя было ожидать, чтобы инспектора могли слѣдить въ цѣлой губерніи за всѣми фабриками, то предполагалось предоставить имъ избирать себѣ помощниковъ. Тогда же имѣлось въ виду обезпечить лицъ, входящихъ въ составъ инспекціи, достаточнымъ содержаніемъ, а самое число ихъ поставить въ зависимость отъ общаго числа промышленныхъ заведеній, подлежащихъ надзору инспекціи, съ тѣмъ, чтобы на каждаго инспектора приходилось въ городахъ отъ 200 до 250 заведеній, а въ уѣздахъ не болѣе 100—150, при чемъ число заведеній должно было быть каждый разъ строго соображено съ количествомъ рабочихъ, разстояніями и другими мѣстными условіями и особенностями, могущими оказывать вліяніе на успѣшность осуществленія надзора. Предполагалось также имѣть въ каждой губерніи одного старшаго инспектора, и въ такомъ случаѣ инспекція могла бы состоять въ каждой губерніи изъ старшаго и нѣсколькихъ младшихъ инспекторовъ. На первое время число послѣднихъ предположено было ограничить только двумя на каждую губернію, а впоследствии, по мѣрѣ надобности, число это должно было увеличиваться.

Для исполненія этихъ предположеній требовались средства, при чемъ предположено было отнести эти расходы на промышленныя заведенія, для чего долженъ быть установленъ съ нихъ особый сборъ, съ подраздѣленіемъ ихъ на нѣсколько категорій. Этотъ сборъ долженъ былъ поступать въ государственное каз-

начейство на возмѣщеніе тѣхъ расходовъ, которые будутъ употреблены на содержаніе инспекціи.

Изъ перечисленныхъ предположеній не всѣ, однако, были приняты Государственнымъ Совѣтомъ. Съ принятіемъ положенія, что законъ о работѣ малолѣтнихъ долженъ имѣть повсемѣстное въ имперіи примѣненіе, вытекала необходимость и организаціи надзора за исполненіемъ этого закона по всей Россіи. Если бы инспекція была введена только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, то прочія мѣстности оказались какъ бы въ привилегированномъ положеніи, ибо соблюденіе законовъ было бы тамъ обезпечено очень слабо, такъ какъ полицейскія учрежденія не могли служить гарантіей точнаго исполненія ихъ. Это нарушило бы условія промышленной конкуренціи, что послужило бы къ обогащенію нѣкоторой части промышленныхъ заведеній. Поэтому и было признано необходимымъ ввести фабричную инспекцію одновременно по всей имперіи.

До изданія закона 1886 года функціи инспекціи ограничивались лишь наблюденіемъ за работой малолѣтнихъ и были опредѣлены законами: 1-го іюня 1882 года, 22-го ноября 1883 года и 12-го іюня 1884 года. Сущность всѣхъ этихъ постановленій сводилась къ нижеслѣдующему. Для надзора за исполненіемъ постановленій о работѣ и обученіи малолѣтнихъ рабочихъ учреждается фабричная инспекція. На инспекторовъ возлагается: 1) наблюденіе за исполненіемъ постановленій о занятіяхъ малолѣтнихъ рабочихъ и о посѣщеніи ими начальныхъ училищъ; 2) попеченіе объ учрежденіи особыхъ школъ для доставленія этимъ рабочимъ первоначальнаго образованія, а также о приспособленіи для этой цѣли существующихъ народныхъ училищъ при содѣйствіи въ потребныхъ случаяхъ мѣстнаго учебнаго начальства; 3) составленіе, при участіи чиновъ мѣстной полиціи, протоколовъ о нарушеніяхъ вышеупомянутыхъ постановленій и передача этихъ протоколовъ въ судебныя установленія и 4) обвиненіе на судѣ виновныхъ въ совершеніи означенныхъ проступковъ. Протоколы о нарушеніи постановленій о работѣ и обученіи малолѣтнихъ составляются, въ случаѣ отсутствія чиновъ мѣстной полиціи, при участіи должностныхъ лицъ волостного или сель-

скаго управленія или въ присутствіи трехъ постороннихъ свидѣтелей. Обвиненіе на судѣ виновныхъ инспектора имѣють право поручать чинамъ мѣстной полиціи.

Подробныя указанія относительно обязанностей и порядка дѣйствій инспекторовъ и ихъ помощниковъ излагаются въ особой инструкціи, утверждаемой министромъ финансовъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Исполненіе обязанностей чиновъ фабричной инспекціи относительно наблюденія за работою и обученіемъ малолѣтнихъ на заводахъ и фабрикахъ, выдѣлывающихъ предметы, подлежащіе оплатѣ акцизомъ, могло быть возложено на должностныхъ лицъ мѣстнаго акцизнаго надзора. Дѣйствія инспекціи не распространялись: 1) на заводы, фабрики и мануфактуры, принадлежащіе казнѣ и правительственнымъ установленіямъ; въ этихъ заведеніяхъ надзоръ за соблюденіемъ постановленій о работѣ и обученіи малолѣтнихъ возлагался на тѣхъ должностныхъ лицъ, которымъ ввѣрено управленіе этими заведеніями, и 2) на частные горные заводы и рудники, подлежащіе вѣдѣнію особой инспекціи горнаго вѣдомства.

Фабричная инспекція состояла въ вѣдѣніи министерства финансовъ. Губерніи, въ которыхъ существовала фабричная, заводская или мануфактурная промышленность, распредѣлялись въ отношеніи надзора за работою и обученіемъ малолѣтнихъ рабочихъ на девять округовъ. Въ каждомъ округѣ для исполненія обязанностей по этому надзору состояло по одному инспектору и по одному помощнику инспектора, а общій за всѣми округами надзоръ ввѣрялся главному инспектору. Въ числѣ девяти округовъ были: С.-Петербургскій, Московскій, Владимірскій, Казанскій, Воронежскій, Харьковскій, Кіевскій, Виленскій и Варшавскій.

Окружные инспектора подчинялись непосредственно главному инспектору, а къ мѣстныхъ губернскимъ и уѣзднымъ властямъ состояли въ тѣхъ же отношеніяхъ, въ какихъ находятся къ нимъ прочія должностныя лица министерства финансовъ, принадлежащія къ составу губернскаго управленія. Помощники окружныхъ инспекторовъ дѣйствовали подъ ихъ руководствомъ, пользуясь въ отношеніи надзора за исполненіемъ правилъ о работѣ и обученіи малолѣтнихъ, составленія протоколовъ о нарушеніяхъ

этихъ правилъ и преслѣдованія виновныхъ въ такихъ нарушеніяхъ тѣми же правами, которыя принадлежали инспекторамъ. Одинъ изъ помощниковъ инспектора состоялъ въ распоряженіи главнаго инспектора для временнаго, по мѣрѣ надобности, усиленія мѣстныхъ инспекцій и для замѣщенія инспекторовъ въ случаѣ ихъ болѣзни или отсутствія кого-либо изъ нихъ.

Затѣмъ, съ изданіемъ закона 1885 года, воспретившаго ночныя работы подросткамъ и женщинамъ въ нѣкоторыхъ производствахъ, наблюденіе за исполненіемъ этого закона было возложено также на фабричную инспекцію.

При обсужденіи проекта закона 1886 года естественно возникъ вопросъ о надзорѣ за его исполненіемъ. При разрѣшеніи вопросовъ о характерѣ и предметѣ дѣятельности, а также и о предѣлахъ власти лицъ, которымъ долженъ былъ быть ввѣренъ этотъ надзоръ, имѣлось въ виду достигнуть двухъ цѣлей. Было желательно возложить ближайшій надзоръ за исполненіемъ закона на должностныхъ лицъ, которыя, имѣя возможность посвящать все свое время исполненію обязанностей, съ этимъ надзоромъ сопряженныхъ, въ то же время по своему развитію и матеріальному обезпеченію могли бы дѣйствовать съ должной авторитетностью. вмѣстѣ съ тѣмъ признавалось необходимымъ обезпечить губернскому начальству руководящее значеніе въ дѣлѣ охраненія благоустройства на фабрикахъ, опредѣливъ его дѣятельность въ этой области управленія такими условіями, которыя открывали бы ему возможность восполнять существовавшіе пробѣлы въ законодательствѣ путемъ административныхъ распоряженій и удовлетворяли бы потребности въ неотлагательныхъ распоряженіяхъ по такимъ дѣламъ, гдѣ этого требуютъ интересы общественнаго порядка.

Для достиженія первой изъ указанныхъ цѣлей предполагено было ввѣрить надзоръ за заведеніями фабричной промышленности учрежденію, основная мысль котораго уже получила одобреніе закона: фабричной инспекціи для надзора за малолѣтними рабочими. Предполагая расширить кругъ дѣйствій фабричной инспекціи распространеніемъ его на всю совокупность отношеній между нанимателями и рабочими, имѣлось въ виду, что, какъ

спеціальний органъ, инспекція, несомнѣнно, располагаетъ всѣми средствами для наблюденія за исполненіемъ закона вообще, въ частности же для своевременнаго выясненія такихъ явленій фабричнаго быта, о которыхъ въ интересахъ общественнаго порядка должно быть своевременно извѣщаемо губернское начальство. Опредѣляя затѣмъ полномочія послѣдняго, проектъ предполагалъ образовать въ губерніяхъ особыя по фабричнымъ дѣламъ присутствія. Предполагалось предоставить фабричнымъ присутствіямъ право безапелляціоннаго рѣшенія дѣлъ о нарушеніяхъ фабрикантами и заводчиками нѣкоторыхъ постановленій, проектированныхъ частію въ видахъ удобства правительственнаго за фабриками надзора, частію же въ огражденіе рабочихъ отъ произвола ихъ хозяевъ. Дѣла, которыя предполагалось подчинить порядку административнаго разбирательства, касались въ большинствѣ случаевъ формальныхъ нарушеній.

Такимъ образомъ, законъ 1886 года, установившій правила о наймѣ рабочихъ и о взаимныхъ отношеніяхъ нанимателей и рабочихъ, расширилъ права и обязанности фабричной инспекціи и создалъ новые органы надзора въ составѣ фабричныхъ присутствій. Въ законѣ 1886 года было постановлено, что надзоръ за соблюденіемъ на фабрикахъ и заводахъ благоустройства и порядка возлагается на мѣстное начальство и осуществляется имъ при содѣйствіи фабричныхъ присутствій, чиновъ фабричной инспекціи и полиціи. Губернскія фабричныя присутствія образуются, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ вице-губернатора, прокурора окружнаго суда, начальника губернскаго жандармскаго управленія и представителей фабричной инспекціи, городского и земскаго самоуправленія. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ существуютъ особыя учрежденія по части торговли и промышленности, члены присутствій отъ земскаго и городского управленія замѣняются двумя представителями промышленности. Въ засѣданія губернскихъ присутствій могли быть приглашаемы съ правомъ совѣщательнаго голоса и другія лица, отъ которыхъ можно было ожидать полезныхъ свѣдѣній и объясненій. Дѣлопроизводствомъ фабричныхъ присутствій долженъ былъ завѣдывать фабричный инспекторъ.

На губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія было возложено: а) изданіе обязательныхъ постановленій о мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы для охраненія жизни, здоровья и нравственности рабочихъ во время работъ и при помѣщеніи ихъ въ фабричныхъ зданіяхъ, а также въ отношеніи врачебной помощи рабочимъ, б) рѣшеніе дѣлъ о нарушеніяхъ устава о промышленности, совершенныхъ завѣдующими фабриками или заводами, в) разсмотрѣніе жалобъ на распоряженія чиновъ инспекціи и отмѣна въ подлежащихъ случаяхъ этихъ распоряженій, г) составленіе дополнительныхъ правилъ, касающихся отношеній къ фабричному или заводскому управленію подручныхъ рабочихъ, а также рабочихъ, работающихъ артелью или на отрядѣ, и д) разрѣшеніе сомнѣній, встрѣчаемыхъ чинами инспекціи при примѣненіи закона.

На фабричную инспекцію, независимо отъ обязанностей по надзору за исполненіемъ постановленій о работѣ и обученіи малолѣтнихъ, было возложено: а) наблюденіе за исполненіемъ фабрикантами и рабочими правилъ, опредѣляющихъ ихъ обязанности и взаимныя между ними отношенія, б) распорядительныя дѣйствія по примѣненію обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ губернскими фабричными присутствіями, и надзоръ за исполненіемъ этихъ постановленій, в) разсмотрѣніе и утвержденіе таксъ, табелей, росписаній и правилъ внутренняго распорядка, составляемыхъ фабричными управленіями для руководства рабочихъ, г) принятіе мѣръ къ предупрежденію споровъ и недоразумѣній между фабрикантами и рабочими путемъ изслѣдованія на мѣстѣ возникшихъ неудовольствій и миролюбиваго соглашенія сторонъ и д) возбужденіе преслѣдованія и обвиненіе на судѣ виновныхъ въ нарушеніи закона. Къ препровождаемымъ въ фабричныя присутствія протоколамъ чины инспекціи должны прилагать свои заключенія о размѣрѣ взысканій съ виновныхъ.

Жалобы на распоряженія чиновъ инспекціи приносятся фабричнымъ присутствіямъ въ мѣсячный срокъ со дня объявленія распоряженія. О противозаконныхъ или неправильныхъ дѣйствіяхъ чиновъ инспекціи фабричныя присутствія должны

доводить до свѣдѣнія главнаго инспектора. Чины городской и уѣздной полиціи должны сообщать фабричной инспекціи о всѣхъ дошедшихъ до свѣдѣнія полиціи случаяхъ нарушенія порядка и благоустройства на фабрикахъ и заводахъ и оказывать инспекціи возможное содѣйствіе. Подробныя правила о порядкѣ дѣйствій чиновъ фабричной инспекціи по надзору за фабриками и заводами и объ отношеніяхъ ея къ губернскому начальству и полиціи, а также объ обязанностяхъ полиціи по надзору за порядкомъ на фабрикахъ и заводахъ предоставлено было издавать по взаимному соглашенію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

Этими новыми постановленіями дѣятельность фабричной инспекціи была значительно расширена не только въ отношеніи возложенія на нее новыхъ обязанностей, но и въ отношеніи измѣненія характера самой дѣятельности. Первоначальныя функціи инспекціи носили характеръ репрессивныхъ дѣйствій, сводившихся къ наблюденію за исполненіемъ закона о работѣ малолѣтнихъ, подростковъ и женщинъ, за возникновеніемъ нарушеній и къ преслѣдованію виновныхъ на судѣ. Сосредоточенная на этомъ, дѣятельность инспекціи была направлена къ осуществленію важной задачи по охранѣ правъ нанимаемыхъ и по обезпеченію ихъ противъ злоупотребленій. Съ возложеніемъ же на инспекцію новыхъ функцій, опредѣленныхъ закономъ 1886 года, этого рода дѣятельность инспекціи расширилась и въ сферу предупрежденія несогласій и столкновеній между нанимателями и рабочими.

Въ этого рода дѣятельности инспекціи должна была выразиться нѣкотораго рода правительственная опека надъ взаимными отношеніями фабрикантовъ и рабочихъ. Опека эта, впрочемъ, являлась естественнымъ слѣдствіемъ характера самихъ постановленій закона 1886 года, предоставившихъ административной власти довольно широкое вліяніе на эти отношенія. Такое значеніе имѣли требованія закона объ утвержденіи инспекціею правилъ внутренняго распорядка каждаго промышленнаго заведенія, составляющихъ основную часть договоровъ найма, объ утвержденіи различнаго рода таксъ, о свидѣтельствovanіи

расцѣнокъ и тарифовъ штучной платы; кромѣ того, совершеніе нѣкоторыхъ дѣйствій фабричныхъ управленій было поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія фабричной инспекціи, какъ-то: открытіе при фабрикахъ и заводахъ фабричныхъ лавокъ, выдача пособій изъ штрафныхъ капиталовъ и пр. Слѣдовательно, дѣятельность фабричной инспекціи, ограниченная на первыхъ порахъ карательнымъ и контролирующимъ характеромъ, была въ 1886 году въ значительной степени направлена къ прямому исполненію многихъ обязанностей, возложенныхъ на нее такими постановленіями, въ которыхъ выражалась опека надъ отношеніями хозяевъ и рабочихъ, установленная съ цѣлю предупрежденія недоразумѣній и столкновеній между ними и достигаемая точнымъ разграниченіемъ ихъ правъ и обязанностей въ ихъ договорныхъ отношеніяхъ. Это привело къ подробной регламентаціи внутренней фабричной жизни, при которой наниматели остались полновластными хозяевами лишь въ сферѣ ихъ чисто хозяйственной дѣятельности съ значительнымъ ограниченіемъ ихъ правъ въ отношеніяхъ къ рабочимъ.)

Основные положенія закона 1886 года о фабричномъ надзорѣ остались неизмѣненными до настоящаго времени, частичныя же измѣненія въ организациі этого надзора были произведены закономъ 14-го марта 1894 года; на важнѣйшимъ изъ нихъ мы считаемъ нужнымъ нѣсколько остановиться. Въ 1843 году для содѣйствія владѣльцамъ промышленныхъ предпріятій и для усовершенствованія принадлежащихъ имъ фабрикъ и заводовъ были учреждены должности губернскихъ механиковъ. Съ введеніемъ въ дѣйствіе обязательныхъ постановленій о мѣрахъ предосторожности при употребленіи паровыхъ котловъ, освидѣтельствованіе ихъ и надзоръ за исполненіемъ этихъ постановленій были возложены на этихъ механиковъ, при чемъ на практикѣ установился такой порядокъ, по которому вознагражденіе за производство освидѣтельствованія уплачивалось механикамъ самими котловладѣльцами.

Дѣятельность губернскихъ механиковъ, не получавшихъ содержаніе отъ казны, понуждала ихъ къ такого рода дѣйствіямъ, которыя не могли не вызывать частыхъ и вполне основатель-

ныхъ жалобъ. Къ прекращенію этихъ нежелательныхъ явленій были принимаемы мѣры, которыя, однако, не могли привести въ конечномъ результатѣ къ предупрежденію повторенія ихъ, такъ какъ причины ихъ лежали въ самой организаціи дѣла по надзору за паровыми котлами. Главнымъ источникомъ доходовъ губернскихъ механиковъ въ то время являлось не вознагражденіе за подаваемые ими фабрикантамъ и заводчикамъ совѣты къ улучшенію ихъ заведеній, а та плата, которая взималась ими за освидѣтельствованіе паровыхъ котловъ. Матеріальная зависимость губернскихъ механиковъ отъ владѣльцевъ промышленныхъ предпріятій нерѣдко порождала весьма нежелательныя послабленія и упущенія въ дѣлѣ наблюденія за точнымъ исполненіемъ дѣйствовавшихъ о паровыхъ котлахъ постановленій, лишая послѣднія всякаго значенія. Во избѣжаніе этого и для свободы дѣйствій правительственныхъ органовъ, при осуществленіи возложенныхъ на нихъ по надзору за паровыми котлами обязанностей, представлялось необходимымъ реорганизовать этотъ институтъ путемъ уничтоженія должностей губернскихъ механиковъ и образованія изъ фабричныхъ инспекторовъ одного органа правительственной инспекціи, на обязанности котораго лежалъ бы какъ надзоръ техническій, такъ и надзоръ за примѣненіемъ узаконеній, относящихся до работы малолѣтнихъ, женщинъ и подростковъ и до урегулированія отношеній между фабрикантами и рабочими.

Въ виду того, что надзоръ за паровыми котлами вызывалъ необходимость технической подготовки лицъ надзора, такое расширеніе обязанностей фабричной инспекціи требовало указанія въ законѣ на то, что фабричными инспекторами могутъ быть лишь лица съ техническимъ образованіемъ. Поэтому закономъ 14-го марта 1894 года было постановлено должности механиковъ упразднить съ возложеніемъ на фабричную инспекцію ихъ обязанностей по надзору за паровыми котлами и должности фабричныхъ инспекторовъ замѣщать лицами, окончившими курсъ въ высшихъ и преимущественно техническихъ учебныхъ заведеніяхъ.

Затѣмъ тотъ же законъ консулся реформы инспекціи и въ другомъ отношеніи. Съ учрежденіемъ фабричныхъ присутствій, съ

увеличенієм числа фабричныхъ инспекторовъ и съ расширеніемъ круга ихъ обязанностей отъ контрольнаго учрежденія, вѣдающаго дѣла надзора за фабриками и заводами, требовалась весьма усиленная дѣятельность по объединенію дѣйствій инспекцій, разъясненію встрѣчаемыхъ фабричными присутствіями сомнѣній, по разбору и разслѣдованію жалобъ, приносимыхъ фабрикантами на постановленія присутствій, по завѣдыванію личнымъ составомъ инспекцій и пр. Поэтому было постановлено фабричную инспекцію подчинить непосредственно департаменту торговли и мануфактуръ, упразднивъ должность главнаго фабричнаго инспектора. вмѣстѣ съ этимъ дѣленіе имперіи на фабричные округа было уничтожено съ упраздненіемъ должностей окружныхъ фабричныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ, а въ отношеніи фабричнаго надзора было принято существующее дѣленіе на губерніи, при чемъ въ каждой губерніи были учреждены должности фабричныхъ инспекторовъ, а въ наиболѣе промышленныхъ губерніяхъ еще и должности старшихъ инспекторовъ. На послѣднихъ было возложено руководство дѣйствіями состоящихъ въ губерніи инспекторовъ. вмѣстѣ съ этимъ были увеличены и расширены нѣкоторыя служебныя преимущества инспекторовъ.

Въ отношеніи губернскихъ фабричныхъ присутствій законъ 14-го марта 1894 года произвелъ измѣненіе въ составъ ихъ, а именно: члены отъ земскихъ и городскихъ самоуправленій были замѣнены двумя представителями промышленности, которые избираются совѣщательными по части торговли и промышленности учреждениями, гдѣ таковыя существуютъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ—двумя членами отъ мѣстныхъ фабрикантовъ по выбору генераль-губернатора или губернатора.

Наконецъ, закономъ 7-го іюня 1899 года было учреждено главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе, а въ отношеніи фабричнаго надзора имперія была раздѣлена вновь на фабричные округа. Послѣдняя мѣра была вызвана значительнымъ увеличеніемъ численнаго состава фабричныхъ инспекторовъ. По существу возложенныхъ на инспекцію обязанностей имъ, по необходимости, должна быть предоставлена довольно широкая самостоятельность, достаточный просторъ и лич-

ный починъ въ служебныхъ дѣйствіяхъ. Но установленіе единства въ пониманіи и примѣненіи закона многочисленнымъ персоналомъ инспекціи, размѣщеннымъ по всему пространству имперіи, являлось также существеннымъ и необходимымъ условіемъ для правильной дѣятельности этого института.

Мы видѣли, что съ упраздненіемъ должностей окружныхъ инспекторовъ были учреждены въ каждой губерніи должности старшаго инспектора, который находится въ непосредственномъ общеніи какъ съ инспекторами, такъ и съ промышленными заведеніями своей губерніи, принимаетъ непосредственное участіе въ разрѣшеніи отдѣльныхъ вопросовъ и частныхъ случаевъ и объединяетъ дѣятельность подвѣдомственныхъ ему инспекторовъ. Вслѣдствіе этого въ предѣлахъ каждой губерніи инспектора должны были дѣйствовать болѣе или менѣе однообразно. Но такого однообразія, однако, не могло замѣчаться при сравненіи дѣятельности старшихъ инспекторовъ различныхъ губерній. Отсутствіе единства дѣйствій выражалось въ различномъ пониманіи задачъ фабричной инспекціи, въ недостаточно строгомъ разграниченіи между требованіями закона и административными воздѣйствіями, въ неодинаковомъ характерѣ предъявляемыхъ къ фабричнымъ управленіямъ требованій и даже въ различномъ толкованіи основныхъ началъ договорныхъ условій. Связующей и направляющей инстанціей для старшихъ фабричныхъ инспекторовъ служилъ департаментъ торговли и мануфактуръ, которому чины инспекціи и были непосредственно подчинены.

Всѣ указанная неудобства имѣлось въ виду устранить при переходѣ къ окружной системѣ и съ возобновленіемъ вновь окружныхъ инспекторовъ, которые имѣли бы постоянное мѣсто жительства въ предѣлахъ округа. Помимо объединенія дѣйствій инспекціи, учрежденіемъ окружныхъ инспекторовъ имѣлось въ виду достигнуть и другія цѣли. Такъ, на примѣръ, на окружныхъ инспекторовъ могла быть возложена предварительная разработка и сводка статистическихъ свѣдѣній, что могло бы сказаться на правильности, полнотѣ и своевременности ихъ.

По этимъ соображеніямъ 7-го іюня 1899 года было постановлено, что при департаментѣ торговли и мануфактуръ со-

стоятъ окружные фабричные инспектора. Имъ предоставляется участвовать, безъ права рѣшающаго голоса, въ засѣданіяхъ фабричныхъ присутствій тѣхъ губерній или областей, которыя входятъ въ составъ ихъ округа. На окружныхъ инспекторовъ возлагается наблюденіе за точнымъ исполненіемъ фабричными инспекторами ихъ обязанностей, объединеніе дѣйствій ихъ и предварительная разработка свѣдѣній по промышленной статистикѣ. Въ этихъ дѣлахъ окружнымъ инспекторамъ предоставляется производить ревизіи дѣлъ чиновъ инспекціи, давать имъ разъясненія и указанія и въ особо уважительныхъ случаяхъ дѣлать собственной властью распоряженія по предметамъ вѣдѣнія инспекціи. Должности окружныхъ инспекторовъ должны замѣщаться лицами, окончившими курсъ въ высшихъ и преимущественно техническихъ учебныхъ заведеніяхъ.

Однако же, окружная система не оправдала возлагавшихся на нее надеждъ, просуществовавъ лишь четыре года. 30-го мая 1903 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе, ограничившее, впрямь до пересмотра закона объ окружныхъ инспекторахъ, права и обязанности этихъ инспекторовъ въ отношеніи фабричнаго надзора.

Законъ 7-го іюня 1899 года коснулся также постановленій, относящихся къ губернскимъ фабричнымъ присутствіямъ, компетенція которыхъ была распространена и на горнозаводскія предпріятія, которыя до этого времени были подчинены надзору особыхъ горнозаводскихъ присутствій, учрежденныхъ при горномъ департаментѣ и при горныхъ управленіяхъ. Эти присутствія были упразднены, а ихъ права и обязанности были переданы фабричнымъ присутствіямъ, которымъ было присвоено названіе губернскихъ по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствій. Такимъ образомъ, надзоръ за заведеніями фабрично-заводской и горнозаводской промышленности, сосредоточенный до этого времени въ различныхъ присутствіяхъ, не только не объединенныхъ въ ихъ дѣйствіяхъ, но и подвѣдомственныхъ центральнымъ учрежденіямъ различныхъ министерствъ (финансовъ и земледѣлія), былъ объединенъ лишь закономъ 1899 года.

Такое сосредоточеніе надзора за фабриками, заводами и горнопромышленными предпріятіями, расположенными въ предѣлахъ губерніи, въ одномъ присутствіи потребовало и измѣненія состава ихъ, который былъ пополненъ представителями горной инспекціи и отъ горнопромышленниковъ, вмѣстѣ съ увеличеніемъ общаго числа представителей промышленности въ присутствіи до четырехъ при шести правительственныхъ членахъ присутствія (губернаторъ, вице-губернаторъ, начальникъ жандармскаго управленія, прокуроръ окружнаго суда и представители фабричной и горной инспекціи).

Слѣзіе органовъ надзора за фабриками, заводами и горными промыслами не встрѣчало въ существующихъ узаконеніяхъ никакихъ противорѣчій, ибо наемъ рабочихъ на частные горные заводы и промыслы, за нѣкоторыми исключеніями, и взаимныя отношенія между рабочими и горнопромышленными управленіями подчинялись дѣйствию правилъ, относящихся и до заведеній фабрично-заводской промышленности, а права и обязанности, присвоенныя чинамъ фабричной инспекціи, губернскимъ фабричнымъ присутствіямъ и министру финансовъ, были еще въ 1893 году присвоены, въ отношеніи частныхъ горныхъ заводовъ и промысловъ, окружнымъ инженерамъ, присутствіямъ по горнозаводскимъ дѣламъ и министру земледѣлія. Въ виду этого признано было возможнымъ и необходимымъ сосредоточить и высшій надзоръ въ коллегіи, которая бы вѣдала въ одинаковой степени дѣла, относящіеся какъ до фабрикъ и заводовъ, такъ и до горныхъ промысловъ. Это коллегіальное учрежденіе и было создано закономъ 7-го іюня 1899 года подъ наименованіемъ главнаго по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствія.

Необходимость учрежденія подобнаго присутствія вызывалась, между прочимъ, и тѣмъ, что существовавшій до учрежденія главнаго присутствія порядокъ направленія и разсмотрѣнія жалобъ на постановленія губернскихъ присутствій представлялся весьма несовершеннымъ. Жалобы эти должны были приноситься министру финансовъ и разрѣшаться имъ по соглашенію съ министрамъ внутреннихъ дѣлъ. Но такъ какъ министры не имѣютъ

возможности лично входить въ разсмотрѣніе всѣхъ этихъ жалобъ, то на практикѣ дѣло сводилось въ большинствѣ случаевъ къ чисто формальному разрѣшенію послѣднихъ, что вовсе не соответствовало интересамъ представителей промышленности. Поэтому представлялось желательнымъ образовать учрежденіе, на которое могли бы быть возложены всѣ тѣ функціи по объединенію дѣйствій фабричной и горной инспекціи и фабричныхъ присутствій, по разсмотрѣнію жалобъ на ихъ постановленія и въ отношеніи изданія различного рода административныхъ правилъ, разъясненій и наказовъ, которые были до этого присвоены соглашенію двухъ министровъ.

Конечно, съ учрежденіемъ главнаго присутствія, жалобы на постановленія губернскихъ присутствій могутъ подвергаться болѣе всестороннему разсмотрѣнію и рѣшенія по нимъ могутъ служить руководствомъ для другихъ губернскихъ присутствій, отъ чего можно ожидать серьезнаго улучшенія карательной дѣятельности мѣстныхъ присутствій и устраненія излишнихъ поводовъ къ неудовольствіямъ. Затѣмъ на главное присутствіе признано было необходимымъ возложить обязанности по составленію правилъ объ охраненіи жизни, здоровья и нравственности рабочихъ во время работъ и при помѣщеніи ихъ въ фабричныхъ зданіяхъ и о врачебной помощи рабочимъ.

Изданіе этихъ постановленій и правилъ лежало на мѣстныхъ присутствіяхъ, но задача эта оказалась на практикѣ не соображенною съ силами этихъ учреждений. Изданныя губернскими присутствіями правила оказывались иногда мало цѣлесообразными, иногда слишкомъ стѣснительными и даже превосходящими полномочія присутствій. Къ тому же эти правила были чересчуръ разнообразны въ разныхъ, иногда смежныхъ губерніяхъ; а между тѣмъ они могли быть отмѣнены не иначе, какъ по жалобѣ представителей промышленности. По этимъ причинамъ фабриканты и заводчики центрального и лодзинскаго района уже давно ходатайствовали объ измѣненіи закона въ томъ смыслѣ, чтобы за мѣстными присутствіями было сохранено право составленія лишь проектовъ обязательныхъ постановленій, которыя подлежали бы введенію въ дѣйствіе не иначе,

какъ по утвержденіи ихъ центральною властью. Указанные недостатки въ такой же степени относились и къ области горной промышленности.

Такимъ образомъ, главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе было учреждено для высшаго наблюденія за правильнымъ примѣненіемъ законоположеній, касающихся соблюденія на фабрикахъ, заводахъ и горныхъ промыслахъ порядка и благоустройства. Въдѣлію присутствія подлежатъ всѣ заведенія фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности, на которыя распространяется дѣйствіе правилъ о наймѣ рабочихъ и о взаимныхъ отношеніяхъ между хозяевами и ними, за исключеніемъ заведеній, принадлежащихъ казѣ и правительственнымъ установленіямъ. Присутствіе образовано подъ предѣдательствомъ министра финансовъ изъ чиновъ этого министерства, представителей другихъ министерствъ и девяти членовъ отъ промышленности.

На присутствіе возлагается: 1) изданіе инструкцій, наказовъ и правилъ въ развитіе дѣйствующихъ законовъ о надзорѣ за соблюденіемъ на фабрикахъ, заводахъ и горныхъ промыслахъ должнаго порядка и благоустройства, о наймѣ рабочихъ, о взаимныхъ отношеніяхъ хозяевъ и рабочихъ и о продолжительности и распредѣленіи рабочаго времени, 2) изданіе общихъ правилъ о мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы для охраненія жизни, здоровья и нравственности рабочихъ, а также о мѣрахъ по организаціи врачебной помощи, 3) постановленіе рѣшеній объ отмѣнѣ тѣхъ изъ опредѣленій и обязательныхъ постановленій мѣстныхъ присутствій, которыя окажутся неслѣдственными съ закономъ и изданными въ его развитіе правилами, 4) разрѣшеніе жалобъ на опредѣленія и обязательныя постановленія мѣстныхъ присутствій, 5) разрѣшеніе сомнѣній, встрѣчаемыхъ губернскими присутствіями при примѣненіи узаконеній и административныхъ распоряженій, и 6) обсужденіе другихъ вопросовъ, относящихся до компетенціи присутствія.

Въ связи съ учрежденіемъ главнаго присутствія были измѣнены постановленія, относящіяся до губернскихъ присутствій, а именно: послѣднія были лишены права издавать самостоя-

тельно обязательныя постановленія и имъ было предоставлено право издавать эти постановленія лишь въ развитіе и примѣненіе къ мѣстнымъ условіямъ или частнымъ случаямъ правилъ, установленныхъ главнымъ присутствіемъ.

Закончивъ разсмотрѣніе организаціи фабричнаго надзора со стороны законодательной, мы считаемъ необходимымъ остановиться на нѣкоторыхъ сторонахъ практическаго осуществленія надзора въ первое время учрежденія его. Непосредственнымъ органомъ этого надзора должна быть признава фабричная инспекція, въ дѣятельности которой и сосредоточены всѣ важнѣйшія функціи надзора, роль же и значеніе губернскихъ фабричныхъ присутствій имѣютъ въ этомъ отношеніи лишь второстепенное значеніе. Мы видѣли, что законъ 1886 года содержитъ въ себѣ двоякаго рода постановленія: одни изъ нихъ заключаютъ въ себѣ правила о наймѣ рабочихъ на фабрики, заводы и мануфактуры, исполненіе которыхъ обеспечивается общими средствами судебной защиты и не требуетъ организаціи особыхъ органовъ надзора; этимъ правиламъ было придано значеніе общаго для всей имперіи закона; другія же постановленія, а именно: правила о взаимныхъ отношеніяхъ хозяевъ и рабочихъ, въ своемъ исполненіи были обусловлены спеціальными органами надзора въ составѣ инспекціи и фабричныхъ присутствій. Эти послѣднія постановленія, которымъ былъ приданъ характеръ дополнительныхъ къ общему закону о наймѣ рабочихъ правилъ, вводились въ дѣйствіе постепенно, и по мѣрѣ распространенія ихъ дѣйствія на отдѣльныя губерніи учреждались въ послѣднихъ и губернскія фабричныя присутствія, а права и обязанности фабричныхъ инспекторовъ расширялись и въ сферу взаимныхъ отношеній хозяевъ и рабочихъ.

Переходя къ разсмотрѣнію фабричной инспекціи, какъ органа надзора, мы прежде всего остановимся на составѣ его. Въ численномъ отношеніи составъ инспекціи былъ на первыхъ порахъ весьма немногочисленъ. По штату 12-го іюня 1884 года полагалось: главный инспекторъ, 9 окружныхъ и 10 помощниковъ ихъ, а всего 20 человѣкъ на всю территорію Европейской Россіи. Съ введеніемъ закона 1886 года о надзорѣ за заведе-

ніями фабрично-заводской промышленности и о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ въ губерніяхъ Петербургской, Московской и Владимірской и распространеніемъ его въ 1891 году на губерніи Варшавскую и Петроковскую, штатъ инспекціи былъ усиленъ учрежденіемъ новыхъ должностей: 1-го окружнаго инспектора и 15-ти помощниковъ, такъ что къ 1894 году, когда штатъ инспекціи подвергся вновь измѣненію, кромѣ главнаго инспектора, имѣлось 10 окружныхъ фабричныхъ инспекторовъ и 25 помощниковъ.

По штату 14-го марта 1894 года, когда фабричные округа были упразднены, численный составъ фабричной инспекціи былъ усиленъ до 143 инспекторовъ, въ числѣ которыхъ значилось: 18 старшихъ и 125 фабричныхъ инспекторовъ. По штату 2-го іюня 1897 года общее число инспекторовъ было доведено до 171, въ числѣ которыхъ значилось: 26 старшихъ и 145 фабричныхъ инспекторовъ. Последнее измѣненіе состава фабричной инспекціи было произведено 7-го іюня 1899 года, когда число инспекторовъ достигло 257, въ томъ числѣ: 6 окружныхъ, 61 старшихъ и 190 фабричныхъ инспекторовъ. Для удобства сравненія вышеприведенныя данныя помѣщены въ таблицѣ, въ которой показаны также и измѣненія въ назначенныхъ чинамъ инспекціи содержаніяхъ и въ ихъ служебномъ положеніи.

По какому штату.	ИНСПЕКТОРА.	Число.	Содержаніе.	Классъ должности.	Канцелярія.	Общая сумма ассигн. на содерж. фабр. инспект.	Расходы, приходя на одного инспектора.
Штатъ 12 іюня 1884 г.	Главный инспекторъ. Окружные инспектора. Ихъ помощники.	1 9 10	5000 3000 2000	V VI VII	Полагается. Полагается. Не полагается.	78,500	3,925
Штатъ 11 іюня 1891 г.	Главный инспекторъ. Окружные инспектора. Ихъ помощники.	1 10 25	Безъ	измѣ	неній	126,810	3,522
Штатъ 14 марта 1894 г.	Старшихъ инспектор. { Фабричн. инспектор.	5 13 125	3000 3000 2000	V VI VI	При 10 инспектор. полагается канцелярія. Не полагается.	489,800	3,495

По какому штату.	ИНСПЕКТОРА.	Число.	Содержаніе.	Классъ должности.	Канцелярія.	Общая сумма ассигн. на содерж. фабр. инспект.	Расходы, приход. на одного инспектора.		
Штатъ 2 июня 1897 г.	Старшихъ инспектор. {	6	4000	V	При 26 инспектор. полагается канцелярія.	702,400	4,108		
		10	3600	VI					
		10	3000	VI					
	Фабричн. инспектор. {	54	2500	VI	Не полагается.				
		40	2250						
		51	2000						
Штатъ 7 июня 1899 г.	Окружные инспектора.	6	5000	V	Полагается.	1,040,360	4,048		
	Старшихъ инспектор. {	6	4000	V	Полагается при 26 инспекторахъ.				
		10	3600						
		10	3000						
		35	2500	VI					
		40	2500	VI	Не полагается.				
	Фабричн. инспектор. {	60	2250						
		90	2000						

На путевые и канцелярскіе расходы фабричные инспектора получаютъ особыя суммы, изъ которыхъ фабричные инспектора получаютъ около тысячи рублей, а старшіе инспектора нѣсколько болѣе.

Изъ разсмотрѣнія данныхъ приведенной выше таблицы видно, что какъ въ отношеніи матеріальнаго обезпеченія, такъ и въ отношеніи служебномъ общее положеніе фабричныхъ инспекторовъ весьма замѣтно улучшилось, что, между прочимъ, видно изъ данныхъ послѣдней графы таблицы, въ которой показано общее количество ассигнованныхъ на содержаніе инспекціи расходовъ, приходящееся на одного инспектора.

Увеличеніе числа фабричныхъ инспекторовъ вызывалось главнымъ образомъ, постепеннымъ распространеніемъ дѣйствія правилъ о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ на всю территорію имперіи, а также и возложеніемъ на инспекцію новыхъ обязанностей по надзору за паровыми котлами. Для сравненія условій, въ которыя была поставлена дѣятельность фабричной инспекціи въ прежнее и въ настоящее время, мы приводимъ въ таблицѣ данныя, относящіяся къ 1885 году, 1894 и 1899 году. Въ таблицѣ этой помѣщены свѣдѣнія, которыя до нѣкоторой степени рисуютъ условія, вліяющія въ ту или въ другую сторону на успѣшность дѣятельности инспекціи.

Г о д ы.	Поверхн. въ тыс. кв. верстахъ.	Пути сообщ. на 1 тыс. верстъ по- верхности.		Пром. зав., подчин. надзору фаб. инсп.	Рабочихъ.	Паровыхъ котловъ.	Число фабрич. инспекторовъ.	На одного инспектора приходится.					Среднее число ра- бочихъ, приходи- тъ на 1 пром. завед.
		Число верст.						Промышл. заведений.	Рабочихъ.	Паровыхъ котловъ.	Поверх. въ тыс. вер.		
		Жел. дор.	Па- рох.										
1885	4,311	5	3,9	25,913	869,828	—	20	1,295	43,491	—	215	34	
1894	4,413	6,4	3,9	25,672	1.102,260	23,587	143	180	8,126	165	31	45	
1899	4,451	8,3	4	20,174	1.386,691	32,492	257	80	5,520	129	17	65	

Изъ данныхъ этихъ таблицъ видно, насколько условія дѣятельности инспекціи послѣдняго времени измѣнились къ лучшему. Численное увеличеніе состава инспекціи не только облегчило ея работу въ томъ отношеніи, что число приходящихся на одного инспектора промышленныхъ заведеній значительно уменьшилось, но и приблизило самихъ инспекторовъ къ нимъ. Данные послѣдней таблицы свидѣтельствуютъ, что въ настоящее время фабричная инспекція поставлена въ сравнительно благоприятныя условія дѣятельности, могущія гарантировать успѣшное осуществленіе возложенныхъ на нее задачъ. Достаточно, напримѣръ, указать на то, что въ настоящее время въ Московской губерніи числится 26 инспекторовъ, въ С.-Петербургской—16, во Владимірской—15, въ Петроковской—11, по 9-ти инспекторовъ имѣется въ 2-хъ губерніяхъ, по 7-ми инспекторовъ—въ 2-хъ губерніяхъ, 6 инспекторовъ—въ 1-ой губерніи, по 5-ти инспекторовъ—въ 5-ти губерніяхъ, по 4 инспектора—въ 7-ми губерніяхъ, по 3 инспектора—въ 12-ти губерніяхъ и по 2 инспектора—въ остальныхъ 28-ми губерніяхъ.

Обращаясь къ личному составу первыхъ фабричныхъ инспекторовъ, необходимо замѣтить, что выборъ ихъ на первыхъ порахъ представлялъ значительныя трудности. Успѣшное исполненіе возложенныхъ на инспекцію обязанностей требовало отъ нихъ знакомства съ частью санитарной и технической и такимъ требованіямъ всего лучше могли удовлетворять врачи, техники и педагоги. Въ первое время своей инспекторской практики они могли, благодаря только своимъ спеціальностямъ и безъ

всякой даже другой подготовки, кромѣ изданія изданныхъ постановленій, содѣйствовать осуществленію закона объ огражденіи здоровья малолѣтнихъ рабочихъ, давая фабрикантамъ совѣты и указанія—врачъ въ дѣлѣ санитарномъ и медицинскомъ, а техникъ—въ техническомъ. Неудобства, вытекавшія изъ трудности найти въ одномъ и томъ же лицѣ знаніе всѣхъ указанныхъ спеціальностей, могли быть до извѣстной степени устранены установленіемъ правила, по которому въ каждомъ фабричномъ округѣ должны быть представители, по крайней мѣрѣ, двухъ указанныхъ спеціальностей: если, напримѣръ, въ округѣ инспекторомъ состоялъ врачъ, то помощникомъ его могъ быть технологъ и наоборотъ. Эти соображенія и были приняты во вниманіе при назначеніи перваго состава фабричныхъ инспекторовъ.

Личный составъ ихъ въ 1886 году былъ слѣдующій: 14 техниковъ, изъ нихъ 2 инспектора, остальные состояли помощниками; 10 врачей, изъ нихъ 4 инспектора; 3 педагога, всѣ инспекторы; кромѣ того, въ составѣ инспекціи были два юриста. Очевидно, что при назначеніи этихъ должностныхъ лицъ высшее финансовое управленіе руководствовалось не обыкновенными служебными соображеніями; оно искало людей не въ канцеляріяхъ, а въ тѣхъ сферахъ, гдѣ всего скорѣе можно было приобрѣсти опытность и знаніе, необходимыя для новыхъ должностей. При участіи врачей можно было опредѣлить всего успѣшнѣе условія, вредно дѣйствующія на здоровье рабочихъ, и средства устранить или уменьшить, по возможности, вліяніе этихъ условій; участіе техниковъ могло служить ручательствомъ тому, что мѣры, принимаемыя съ цѣлію оздоровленія фабрикъ, окажутся практически осуществимыми. Не случайной представляется и такая группировка должностныхъ лицъ, при которой инспекторъ одной спеціальности получаетъ въ помощники лицо другой спеціальности.

Хорошую сторону системы, принятой министерствомъ финансовъ при назначеніи инспекторовъ, можно было видѣть не только въ спеціальной подготовкѣ большинства назначенныхъ лицъ, но и въ непричастности ихъ къ бюрократіи. Есть отрасли управленія, въ которыхъ безъ нея обойтись нельзя или въ которыхъ

она, по крайней мѣрѣ, не особенно неумѣстна, но въ такомъ новомъ и живомъ дѣлѣ, какъ фабричная инспекція, весьма важно было сразу стать не на ту почву; необходимо было отодвинуться какъ можно дальше отъ механическаго, безучастнаго и канцелярскаго отношенія къ дѣлу, необходимо было стать лицомъ къ лицу съ жизнью, удѣлить кабинетному труду только меньшую часть служебнаго времени, и отвести главную роль личному наблюденію и опыту. Само собою разумѣется, что всего этого можно было достигнуть только съ персоналомъ, удачно подобраннымъ.

Первый составъ фабричной инспекціи былъ вообще удачнымъ и въ нравственномъ, и умственномъ отношеніи, въ особенности въ сравненіи со многими другими отраслями нашей администраціи. О злоупотребленіяхъ и недобросовѣстныхъ поступкахъ со стороны инспекціи не могло быть и рѣчи. Самые злостные враги новыхъ фабричныхъ порядковъ ее въ этомъ не обвиняли. Неудовольствія и жалобы на инспекторовъ, возбужденныя хозяевами промышленныхъ заведеній собственно личными распоряженіями инспекторовъ, никогда не происходили отъ злой воли или недобросовѣстности инспекторовъ. Выборъ перваго личнаго состава инспекціи тѣмъ болѣе заслуживалъ похвалы, что для этой совсѣмъ новой должности должна была подготовиться и практически выработаться особая новая категория должностныхъ лицъ; эта должность требовала соединенія въ одномъ лицѣ такихъ свойствъ и знаній, какія рѣдко соединяются вмѣстѣ, между прочимъ, знаній техническихъ, юридическихъ, экономическихъ и административныхъ. Выборъ персонала фабричной инспекціи подвергался критикѣ лишь въ томъ отношеніи, что онъ палъ преимущественно на лицъ, стоявшихъ вдалекѣ отъ практическаго промышленнаго дѣла; но и въ другихъ государствахъ, въ которыхъ гораздо болѣе людей, получившихъ общее и техническое образованіе, было много затрудненій къ замѣщенію этихъ должностей достойными и способными людьми.

Инспекція перваго состава проявила безкорыстную любовь къ дѣлу, которая довольно рѣдко встрѣчается въ нашемъ бюрократическомъ мірѣ. Фабричнымъ инспекторамъ приходилось

выдерживать ожесточенную борьбу съ заинтересованными лицами и для этой борьбы находить силы только въ своемъ воодушевленіи къ дѣлу. При особомъ характерѣ новыхъ фабричныхъ законовъ, при просторѣ власти и толкованія, истекавшемъ для фабричныхъ инспекторовъ изъ нѣкоторыхъ постановленій и изъ ихъ недомолвокъ и неясностей, фабричная инспекція при не столь благопріятномъ личномъ составѣ могла бы вызвать значительныя недоразумѣнія, которыя тяжко могли бы отозваться на нашей промышленности. Эта же любовь чиновъ инспекціи къ своему дѣлу, между прочимъ, произвела ихъ интересныя статистическія изслѣдованія, которыя пролили новый свѣтъ на нашъ фабричный бытъ; собранныя ими данныя послужили весьма важнымъ матеріаломъ для послѣдующихъ законодательныхъ распоряженій правительства. Опубликованные первымъ составомъ фабричныхъ инспекторовъ отчеты, печатаніе которыхъ возобновилось лишь съ 1901 года, съ несомнѣнной очевидностью свидѣтельствуютъ о той преданности дѣлу, которая была проявлена ими на первыхъ порахъ.

Несомнѣнно, съ значительнымъ и быстрымъ затѣмъ увеличеніемъ численнаго состава инспекціи, достоинства ея должны были въ общемъ понизиться, ибо у насъ, во всякомъ случаѣ, не наблюдается преизбытокъ такихъ лицъ, которыя могли бы съ успѣхомъ выполнять столь сложныя и разнообразныя функціи, какъ тѣ, которыя лежатъ на фабричныхъ инспекторахъ. Этому должно было способствовать и значительное расширеніе обязанностей инспекціи, а также и то, что одновременно съ увеличеніемъ численнаго состава инспекціи не были приняты мѣры для подготовки лицъ, желающихъ быть инспекторами. Успѣшная подготовка и провѣрка ея экзаменами составляютъ одно изъ важныхъ условій обезпеченія инспекціи хорошимъ личнымъ составомъ. Такая подготовка и экзамены для инспекціи введены во многихъ странахъ Западной Европы.

Дѣятельность фабричной инспекціи на первыхъ порахъ въ значительной степени затруднялась какъ вслѣдствіе недостаточнаго числа инспекторовъ, такъ и вслѣдствіе слабаго знакомства фабрикантовъ съ новыми фабричными законами, а также и об-

щаго недоброжелательнаго отношенія къ новымъ порядкамъ со стороны представителей промышленности центральнаго района. Все это затрудняло исполненіе инспекторами ихъ обязанностей и безъ того сложныхъ и трудныхъ въ такомъ дѣлѣ, какъ проведеніе въ жизнь новыхъ законовъ въ той средѣ, которая не привыкла приносить свои матеріальныя побужденія и стремленія въ жертву болѣе высокимъ интересамъ государственнаго свойства. Затрудненія эти возникли, главнымъ образомъ, въ московскомъ районѣ, гдѣ извѣстная часть прессы, поддерживаемая заинтересованными лицами, обрушилась на фабричную инспекцію, обвиняя ее даже въ неблагонамѣренныхъ тенденціяхъ. Во всякомъ случаѣ, представители промышленности этого района были недовольны, главнымъ образомъ, новыми законами, фабричная инспекція же служила лишь предметомъ нападокъ, которыя удобнѣе было дѣлать на исполнительные органы, чѣмъ на самые законы. Но жалобы эти не ограничивались лишь предѣлами московской печати, а направлялись также и офиціальнымъ порядкомъ въ высшія центральныя учрежденія.

Уже въ 1885 году московское отдѣленіе общества для содѣйствія русской промышленности и торговли приступило къ разработкѣ матеріаловъ, которые должны были быть приняты въ соображеніе для измѣненія новыхъ законовъ, которые только что были введены. Результатомъ трудовъ этого отдѣленія общества были два ходатайства его отъ 10-го и 30-го марта 1887 года, поданныя бывшему тогда министромъ финансовъ И. Вышнеградскому. Въ одномъ изъ этихъ ходатайствъ указывалось на необходимость измѣненія новыхъ законовъ, а въ другомъ — на ненормальныя и тенденціозныя дѣйствія фабричной инспекціи. Въ ходатайствѣ 10-го марта 1887 года характерно выражень взглядъ представителей московской промышленности на фабричную инспекцію. Нѣкоторыя выдержки изъ этого ходатайства мы считаемъ не лишнимъ привести ¹⁾.

«Съ самаго начала примѣненія новаго фабричнаго закона, говорится въ этомъ ходатайствѣ, возникли между фабрикантами

¹⁾ Ходатайство это полностью помѣщено въ «Русскомъ Обзорѣніи» за 1893 годъ, № 4.

и инспекціею разномыслія и пререканія, которыя, обостряясь все болѣе и болѣе, не могли пройти безслѣдно на взаимныхъ отношеніяхъ хозяевъ и рабочихъ и вообще на ходѣ фабричнаго дѣла. Полемическія статьи въ газетахъ, официальные жало бы на фабричную инспекцію вслѣдствіе ея излишней требовательности, совершенно несогласной съ закономъ, не приносящей никакой пользы рабочимъ, въ защиту которыхъ какъ-будто выступаетъ фабричная инспекція, не только стѣсняющей и фабрикантовъ и рабочихъ, но и затрудняющей самое производство, породили видъ какой-то борьбы между инспекціею, какъ-бы защитницею рабочихъ, и хозяевами фабрикъ, какъ-бы ихъ эксплуататорами въ самомъ крайнемъ смыслѣ этого слова. «Накопецъ-то, и наши рабочіе дождались своего 19-го февраля!»—воскликаетъ членъ фабричныхъ присутствій Московскаго округа прокуроръ окружного суда г. Обнинскій въ статьѣ «Юридическаго Вѣстника» ¹⁾).

«Какое знаменательное сопоставленіе, какая зловѣщая аналогія!» приводитъ тотъ же авторъ восклицаніе другого писателя,— какъ будто и въ самомъ дѣлѣ между помѣщикомъ-крѣпостникомъ, имѣвшимъ право по своему произволу продавать и покупать себѣ подобныхъ, отдавать своихъ крестьянъ въ солдаты, ссылать на поселеніе, разрѣшать имъ вступленіе въ бракъ и т. д... и хозяиномъ-фабрикантомъ можетъ быть проведена какая-нибудь аналогія!

«Подобное тенденціозное отношеніе къ фабричному вопросу не со стороны какого-либо органа печати, или представителя извѣстнаго литературнаго направленія, но со стороны крупнаго агента правительства, имѣющаго прямую возможность дѣйствовать въ области фабричной промышленности—чрезвычайно характерно. А такъ какъ голосъ г. Обнинскаго вовсе не является исключительнымъ, но, наоборотъ, характеризуетъ собою настроеніе большинства дѣятелей фабричной инспекціи, то немудрено, что все это поставило вопросъ на ложный путь и породило болѣзнь затрудненія».

¹⁾ «Новый законъ объ организаціи фабричнаго надзора», Обнинскаго, «Юридич. Вѣстн.» 1886 и 1887 г.

Далѣ въ ходатайствѣ говорится, что воззрѣнія инспекціи на взаимныя отношенія между фабрикантами и рабочими построены на совершенно ложномъ предположеніи противоположности интересовъ сторонъ. Отсюда объясняется и толкованіе инспекціею новаго фабричнаго закона, какъ орудія, направленнаго преимущественно къ урегулированію этой противоположности. Такой взглядъ и такое толкованіе новаго фабричнаго закона невѣрны какъ въ теоретическомъ, такъ и въ практическомъ отношеніи.

«Фабричное дѣло поставляетъ одну изъ отраслей промышленной дѣятельности, въ которой принимаетъ участіе, главнымъ образомъ, трудъ и капиталъ. Рабочіе являются здѣсь представителями матеріальнаго труда, а фабриканты — представителями умственного труда и капитала. Первые не могутъ обойтись безъ вторыхъ и наоборотъ. На хозяинѣ фабрики, какъ предпринимателѣ, лежитъ обязанность составленія проекта предпріятія, предварительное соображеніе его осуществимости и доходности, почему и трудъ его называется предпринимательскимъ, хозяйскимъ, въ противоположность физическому труду рабочихъ, который носитъ названіе исполнительнаго труда. Союзъ двухъ этихъ родовъ труда могъ произойти не иначе, какъ на основаніи сходства интересовъ, ибо если бы эти послѣдніе были несходны, то и не явилось бы основаній къ союзу. Хозяинъ, если получаетъ значительную долю пользы отъ предпріятія, такъ это какъ потому, что безъ его умственного труда и капитала физическій трудъ рабочихъ остался бы безплоднымъ, такъ и потому, что онъ несетъ на себѣ рискъ дѣла, тогда какъ рабочіе и служащіе, какъ лица наемныя, въ этомъ рискѣ не участвуютъ. Положеніе рабочихъ и служащихъ является положеніемъ определеннымъ, обусловленнымъ договоромъ съ хозяиномъ, а положеніе этого послѣдняго неопределеннымъ, сопряженнымъ со всякаго рода рискомъ, составляющимъ неизбѣжную принадлежность всякаго предпріятія. Нельзя поэтому строить доктрину противоположности интересовъ рабочихъ и хозяевъ фабрикъ на томъ только, что хозяинъ пользуется въ удачныя годы значительною частію доходовъ предпріятія. Нельзя точно также строить эт

доктрину и на томъ, что тѣмъ меньше жалованья и заработной платы фабрикантъ выдастъ служащимъ и рабочимъ, тѣмъ болѣе дохода останется ему отъ предпріятія. Это противорѣчитъ самымъ основными началамъ политической экономіи. Дешевое жалованье и дешевая плата рабочимъ, естественно, повлекутъ за собою пониженіе въ качествѣ работы, а доходность предпріятія зависитъ именно отъ качества работы. Было бы ошибочно думать, что доходъ предпріятія зависитъ отъ урѣзыванья жалованья или рабочей платы, составляющихъ одно изъ послѣднихъ условий успѣха въ дѣлѣ. На практикѣ же конкуренція фабрикантовъ устраняетъ всякую возможность произвола со стороны фабриканта при опредѣленіи заработной платы».

Московское отдѣленіе общества, напротивъ, видѣло въ сотрудничествѣ хозяевъ и рабочихъ на фабрикахъ союзъ, основанный на сходствѣ интересовъ и различіи способностей, дополняющихъ одно другое; слѣдовательно, и толкованіе новаго фабричнаго закона должно отправляться, по его мнѣнію, изъ этой исходной точки зрѣнія.

Затѣмъ московское отдѣленіе общества въ концѣ ходатайства проситъ разъяснить вопросы, относящіеся къ толкованію инспекціей новыхъ законовъ. Вопросы эти сосредоточены въ 20-ти пунктахъ ходатайства, изъ которыхъ каждый является обвинительнымъ противъ инспекціи.

Въ августѣ мѣсяцѣ того же 1887 года торгующее на нижегородской ярмаркѣ купечество подало И. Вышнеградскому особую записку, въ которой, между прочимъ, было сказано: «Пятымъ весьма важнымъ вопросомъ является вопросъ о дѣятельности фабричной инспекціи, требующей серьезнаго вниманія власти въ виду многихъ несовершенствъ организаціи и по непригодности ея персонала, создающей излишнія и совершенно безполезныя затрудненія для русской промышленности. Не прошло и года со дня открытія дѣйствій новаго института, а уже извѣстно, сколько имъ возбуждено недоразумѣній и вызвано непріятностей. Русскіе промышленники—говорится въ запискѣ—оглядываясь на долгое спокойное и патріархальное прошлое русскихъ производствъ, смѣютъ думать, что они заслуживаютъ

у власти большаго довѣрія, чѣмъ то, какое имъ оказано введеніемъ стѣсняющаго какъ ихъ, такъ и ихъ рабочихъ новаго фабричнаго закона, отдающаго часто цѣлое предпріятіе на милость и немилость лица, въ фабричномъ дѣлѣ не компетентнаго и не имѣющаго ничего общаго ни съ интересами государства, ни съ нуждами промышленности. Ярмарочное купечество и производители не имѣютъ ничего противъ вмѣшательства государства во взаимныя отношенія фабрикантовъ и рабочихъ. Они готовы привѣтствовать законъ, хорошо регулирующий эти отношенія и его истолкователей, стремящихся водворить миръ, тишину и любовь въ фабричной средѣ, но они полагаютъ, что существующій законъ мало приближается къ этому идеалу, а его истолкователи явно уклоняются въ сторону, тенденціозно преслѣдуя совершенно непонятныя цѣли и только внося раздоръ и разладъ въ фабричную жизнь».

Эти и имъ подобныя ходатайства, однакожь, не привели къ результатамъ, желательнымъ для лицъ, недружелюбно относившихся къ новымъ порядкамъ. Впрочемъ, подобное отношеніе къ новымъ законамъ и представителямъ надзора не представляло собою ничего исключительнаго. Фабричныя законы и инспекція въ другихъ странахъ вызывали гораздо болѣе недовольство и противодѣйствіе, и по сравненію съ ними тѣ явленія, которыя наблюдались у насъ и притомъ исключительно въ центральномъ раіонѣ, представлялись лишенными серьезнаго значенія, что, между прочимъ, призналъ и И. Вышнеградскій, высказавшій на нижегородской ярмаркѣ въ своемъ отвѣтѣ объ этихъ ходатайствахъ, что онъ былъ пріятно удивленъ крайнею умѣренностью требованій фабрикантовъ. Къ этому, впрочемъ, онъ добавилъ, что признаетъ также полную справедливость требованій ихъ ¹⁾. Однако, справедливость эта, при ближайшемъ разсмотрѣніи ходатайствъ, не была признана заслуживающей уваженія.

Въ заключеніе считаемъ нужнымъ коснуться весьма важнаго вопроса о подвѣдомственности инспекціи министерству фи-

¹⁾ Отчеты о петиціи нижегородскаго купечества въ августѣ 1887 года и объ отвѣтной рѣчи И. Вышнеградскаго помѣщены въ «Современныхъ Извѣстіяхъ», «Московскихъ Вѣдомостяхъ» и др.

нансовъ. Мы видѣли, что ближайшій надзоръ за исполненіемъ постановленій о работѣ и обученіи малолѣтнихъ на заводахъ, фабрикахъ и мануфактурахъ былъ возложенъ на фабричную инспекцію, которая состояла въ вѣдомствѣ министерства финансовъ. Подчиненіе инспекціи этому министерству вполне оправдилось какъ кругомъ обязанностей, возложенныхъ этими законами на чиновъ инспекціи, такъ и сущностью закона о работѣ малолѣтнихъ, примѣненіе котораго на фабрикахъ было поставлено въ зависимость отъ предметовъ фабричной промышленности, которая находится въ вѣдѣніи этого министерства. Но съ изданіемъ закона 1886 года задачи инспекціи, на которую были возложены новыя обязанности, расширились, и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ были введены особыя правила о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ, инспекція получила значеніе органа, обязаннаго также принимать мѣры къ устраненію поводовъ къ недоразумѣніямъ и такимъ образомъ дѣлать распоряженія въ той отрасли управленія, которая составляетъ и предметъ вѣдомства администраціи.

Такъ, напр., на фабричную инспекцію было возложено наблюденіе за исполненіемъ обязательныхъ постановленій фабричныхъ присутствій, принятіе мѣръ къ предупрежденію споровъ и недоразумѣній и изслѣдованіе причинъ возникающихъ несогласій. Точное исполненіе фабричной инспекціей этихъ обязанностей могло вызвать необходимость содѣйствія ей и со стороны полиціи, главнымъ образомъ, вслѣдствіе недостаточности на первыхъ порахъ личнаго состава инспекціи, которая въ нѣкоторыхъ случаяхъ лишена была возможности, по крайней мѣрѣ на первыхъ порахъ, удовлетворять требованіямъ закона безъ помощи администраціи. При наличіи такихъ условій въ дѣятельности инспекціи, принадлежность ея къ иному отъ общей полиціи вѣдомству могла влечь за собой иногда затрудненія и служить препятствіемъ къ предупрежденію тѣхъ проявленій фабричной жизни, устраненіе которыхъ составляло одну изъ задачъ инспекціи.

Такія условія могли давать поводъ думать, что дѣятельность инспекціи принесла бы несравненно болѣе благопріятные

результаты, если бы недостатокъ ея личнаго въ то время состава могъ быть возмѣщенъ общностью дѣйствій ея съ полиціей. Условіе это представлялось, однако же, трудно достижимымъ, такъ какъ чины инспекціи состояли въ другомъ вѣдомствѣ и преподаваемые имъ и чинамъ полиціи указанія, относящіяся къ порядку надзора за фабриками, исходятъ отъ разныхъ начальствъ.

Уже при самомъ учрежденіи инспекціи въ 1882 году признано было наиболѣе правильнымъ подчинить ее министерству финансовъ. При этомъ имѣлся, вѣроятно, въ виду, главнымъ образомъ, спеціальный характеръ возложенныхъ на инспекцію обязанностей, подлежащихъ ближайшему вѣдѣнію министерства финансовъ, какъ учрежденія, въ которомъ сосредоточено главное завѣдываніе дѣлами промышленности. Къ этому необходимо добавить, что въ большинствѣ иностранныхъ государствъ (Франція, Германія, Австрія, Венгрія, Швейцарія и др.) главное завѣдываніе фабричной инспекціей сосредоточивается въ центральныхъ учрежденіяхъ, вѣдающихъ дѣла промышленности и торговли.

Затѣмъ, при разсмотрѣніи въ 1886 году правилъ о взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ, тоже признано было необходимымъ сохранить за инспекціей значеніе спеціальнаго органа, подвѣдомственнаго министерству финансовъ, не смотря на возложеніе на инспекцію, въ числѣ другихъ, и обязанностей по предупрежденію на фабрикахъ и заводахъ споровъ и недоразумѣній. Свыше двадцатилѣтній опытъ существованія у насъ инспекціи доказалъ, что она могла способствовать успѣшному достиженію возложенной на нее закономъ задачи безъ кореннаго измѣненія ея организаціи, каковое измѣненіе при спеціальному характерѣ ея дѣятельности могло бы даже отразиться на всемъ ходѣ фабричной промышленности. Къ тому же, переходъ инспекціи въ другое вѣдомство знаменовалъ бы собою лишь усиленіе мѣстной администраціи въ отношеніи наблюденія за промышленными заведеніями, что могло бы привести къ совершенному упраздненію инспекціи, какъ особаго института фабричнаго надзора, въ дѣятельности своей, предначертанной закономъ, выходящаго за предѣлы задачи поддер-

жанія на фабрикахъ порядка. Подвѣдомственность министерству финансовъ, въ которомъ сосредоточено управленіе дѣлами промышленности, фабричной инспекціи, наблюдающей за исполненіемъ законовъ, затрагивающихъ существенные интересы ея, на дѣлѣ вполнѣ оправдала цѣлесообразность такой мѣры. Уже одинъ фактъ значительнаго въ сравнительно короткій промежутокъ времени расширенія обязанностей инспекціи, а также усиленіе численнаго состава ея до 257 человекъ при 64 губернскихъ фабричныхъ присутствіяхъ и учрежденіе въ 1900 году высшаго центрального органа по наблюденію за фабриками и заводами при томъ же министерствѣ, — все это говорило за то, что фабричная инспекція, не претерпѣвъ со времени ея учрежденія коренной въ ея организаціи ломки, находилась въ вполнѣ нормальныхъ условіяхъ ея дѣятельности, объ успѣшности которой можетъ свидѣтельствовать хотя бы тотъ же фактъ быстрого и значительнаго увеличенія ея состава.

30-го мая 1903 года послѣдовало Высочайшее повелѣніе относительно подчиненія фабричной инспекціи мѣстной губернской власти, съ оставленіемъ инспекціи въ вѣдѣніи министерства финансовъ. Согласно этому повелѣнію, фабричная инспекція дѣйствуетъ по примѣненію законовъ и надзору за промышленными заведеніями подъ руководствомъ губернаторовъ, которымъ предоставлено право требовать отъ инспекторовъ представленія докладовъ по дѣламъ инспекціи. Назначеніе инспекторовъ и представленіе ихъ къ наградамъ производится министерствомъ финансовъ по сношенію съ губернаторами. Приведенное распоряженіе въ корнѣ измѣняетъ условія дѣятельности инспекціи и представляетъ собою едва ли не единственный примѣръ тому, что чины одного вѣдомства, сохранившаго въ своихъ рукахъ высшее руководство дѣйствіями инспекціи, подчиняются на мѣстахъ указаніямъ органовъ другого вѣдомства.

Повелѣніе 30-го мая 1903 года коснулось и дѣятельности окружныхъ фабричныхъ инспекторовъ, крайне ограничивъ ее и предрѣшивъ полное упраздненіе окружной системы, которая на дѣлѣ не оправдала возлагавшихся на нее надеждъ, введя въ живое дѣло инспекціи формализмъ и массу бумажнаго дѣла.