

§ 26.

Фабричная инспекція.

Организація фабричнаго надзора. Разграниченіе дѣятельности инспекціи и полиціи. Общія права инспекціи. Репрессивная дѣятельность инспекціи. Превентивная дѣятельность инспекціи. Прочія функціи инспекціи. Отчеты фабричныхъ инспекторовъ. Личный составъ инспекціи. Заключение.

Твердое руководительство органами фабричнаго надзора со стороны центральной власти является важнѣйшимъ условіемъ успѣшной дѣятельности ихъ. Мѣстные органы надзора должны быть самостоятельны въ разрѣшеніи отдѣльныхъ вопросовъ, касающихся текущей дѣятельности ихъ, но въ то же время дѣятельность эта должна быть направляема и руководима центральной властью. Объединеніе дѣйствій инспекціи и фабричныхъ присутствій посредствомъ центральнаго органа необходимо не только потому, что эта отрасль администраціи является спеціальною, но и потому, что мѣстное разнообразіе въ дѣятельности ея создало бы для промышленности въ различныхъ мѣстностяхъ различныя условія, которыя могли бы нарушать равенство условий промышленной конкуренціи. Полная децентрализація органовъ фабричнаго надзора и подчиненіе ихъ мѣстной власти, отъ которой органы эти могли бы получать руководящія указанія, можетъ привести къ уничтоженію фабричной инспекціи, какъ особаго института, и дать лишь отрицательные результаты.

Установленная нынѣ *система надзора* сводится къ тому, что въ каждой губерніи состоитъ опредѣленное число фабричныхъ инспекторовъ, распредѣляющихъ между собою обязанности дѣленіемъ губерніи на участки, въ предѣлахъ которыхъ каждый инспекторъ исполняетъ всѣ возложенныя на инспекцію обязанности; во главѣ инспекціи въ каждой губерніи поставленъ старшій инспекторъ, объединяющій дѣйствія подвѣдомственныхъ ему инспекторовъ; въ нѣкоторыхъ наиболѣе промышленныхъ губерніяхъ

имперіи старшіе инспектора не имѣють участковъ, въ прочихъ же губерніяхъ они, состоя старшими инспекторами, несутъ въ своемъ участкѣ всѣ обязанности и фабричныхъ инспекторовъ. Старшіе инспектора являются членами фабричныхъ присутствій и имѣють общее наблюденіе за дѣлопроизводствомъ въ этихъ присутствіяхъ; они же имѣють и сношенія съ мѣстными губернскими учрежденіями, а также и центральными, для чего при нихъ состоятъ канцеляріи. Такимъ образомъ, въ предѣлахъ каждой губерніи дѣятельность всѣхъ инспекторовъ представляется объединенной. До изданія закона 7-го іюня 1899 года старшіе инспектора были непосредственно подчинены департаменту торговли и мануфактуръ, но съ этого времени была вновь введена окружная система. Во главѣ шести фабричныхъ округовъ поставлены окружные инспектора, которымъ было предоставлено право давать чинамъ инспекціи разъясненія и указанія. Такимъ образомъ, окружные инспектора являлись промежуточной инстанціей между фабричными инспекторами и центральными органами надзора ¹⁾).

Слѣдующей руководящей инстанціей является отдѣлъ промышленности министерства финансовъ, въ которомъ сосредоточены всѣ дѣла, относящіеся до фабричной инспекціи и фабричныхъ присутствій. Отдѣлъ этотъ, однако же, не выступаетъ въ роли самостоятельнаго руководителя и право это принадлежало до изданія закона 1899 года министру финансовъ, который издавалъ всѣ руководящія для инспекціи указанія по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ. Но въ 1899 году для высшаго наблюденія за правильнымъ примѣненіемъ изданныхъ для промышленныхъ заведеній и надзора за ними законоположеній было учреждено главное фабричное присутствіе. Въ этомъ рядѣ органовъ надзора особое мѣсто занимають губернскія фабричныя присутствія, которымъ предоставлено право налагать на завѣдующихъ промышленными заведеніями денежныя взысканія по дѣламъ, возбуждаемымъ фабричными инспекторами; присутствія же разрѣшаютъ жалобы на фабричную инспекцію, а также и со-

¹⁾ Высочайшимъ повелѣніемъ 30-го мая 1903 года съ окружныхъ инспекторовъ эти обязанности сняты.

мнѣнія, встрѣчаемая инспекціей при примѣненіи дѣйствующихъ узаконеній.

При разсмотрѣніи принятой у насъ системы фабричнаго надзора бросается въ глаза сложность ея, лишенная такой стройности, которая могла бы гарантировать однообразіе въ руководствѣ органами, въ которыхъ фабричнымъ инспекторамъ, какъ непосредственно соприкасающимся съ самимъ дѣломъ, должно быть отведено главное мѣсто и удѣлено особое вниманіе. Фабричные инспектора для успѣшнаго и однообразнаго примѣненія законовъ должны получать руководящія указанія и разъясненія только изъ одного источника, а между тѣмъ при установленной системѣ право давать указанія и разрѣшать сомнѣнія принадлежитъ одновременно: губернаторамъ, мѣстнымъ присутствіямъ и главному присутствію; такое же право принадлежитъ, конечно, и министерству финансовъ.

Руководительство дѣятельностью инспекціи со стороны многихъ органовъ, не соприкасающихся непосредственно съ жизнью, можетъ внести во всю организацію надзора бюрократическій духъ, столь нежелательный въ такомъ живомъ дѣлѣ, какъ фабричная инспекція. Сложность системы надзора можетъ привести къ ограниченію самостоятельности фабричныхъ инспекторовъ въ ущербъ интересамъ дѣла, которое чаще всего требуетъ, по возможности, скораго разрѣшенія возбуждаемыхъ практикой вопросовъ. Наиболее совершенной системой администраціи должна быть признана таковая, при которой агентамъ ея предоставлена достаточная самостоятельность съ установленіемъ строгой ответственности за неправильныя ихъ дѣйствія, при чемъ чѣмъ шире самостоятельность ихъ, тѣмъ строже должна быть и ответственность. Въ этомъ направленіи должны идти въ своемъ развитіи и усовершенствованіи всѣ отрасли администраціи.

Хорошая организація какъ по количеству административныхъ органовъ, такъ и по объему ввѣряемыхъ каждому изъ нихъ дѣлъ и по степени власти находится въ зависимости отъ весьма многихъ условій, изъ которыхъ важнѣйшими являются: степень точности распредѣленія въ самомъ законѣ функцій между различными отраслями администраціи, порядокъ возбужденія и стро-

гость ответственности административныхъ органовъ и общій уровень достоинствъ, качествъ и подготовленности лицъ, которыя призываются къ отправленію административныхъ обязанностей. Только принятіемъ въ соображеніе этихъ, а также и нѣкоторыхъ другихъ условий и особенностей можетъ быть установлена такая система надзора, которая гарантировала бы успѣшное осуществленіе опредѣленныхъ задачъ въ духѣ установленныхъ законовъ и безъ нарушенія правъ заинтересованныхъ лицъ.

Приступая къ разсмотрѣнію *источниковъ*, въ которыхъ опредѣлены функціи фабричнаго надзора, необходимо замѣтить, что права и обязанности фабричной инспекціи опредѣлены какъ законами, вошедшими въ уставъ о промышленности, такъ и правилами, изданными въ развитіе нѣкоторыхъ законовъ, какъ, напр., закона 2-го іюня 1897 года о продолжительности и распредѣленіи рабочаго времени. Но съ особенной подробностью функціи инспекціи опредѣлены въ наказѣ чинамъ фабричной инспекціи. Въ своихъ дѣйствіяхъ фабричная инспекція обязана также руководствоваться циркулярами и разъясненіями министерства финансовъ, а также и обязательными постановленіями главнаго и губернскихъ фабричныхъ присутствій.

Относительно наказа чинамъ инспекціи слѣдуетъ замѣтить, что онъ предусматриваетъ въ подробностяхъ права и обязанности инспекторовъ, прямо или косвенно вытекающія изъ постановленій закона; онъ имѣетъ значеніе правилъ, издаваемыхъ въ развитіе закона и обязательныхъ не только для чиновъ инспекціи, но и для самихъ промышленныхъ заведеній. Таковое значеніе наказа вытекаетъ не только изъ того, что онъ издается на точномъ основаніи законовъ и публикуется во всеобщее свѣдѣніе установленнымъ порядкомъ, но и изъ того, что многія права инспекціи, установленныя наказомъ, составляютъ въ то же время и обязанности промышленныхъ заведеній. Такъ, напр., по наказу чины инспекціи обязаны требовать, чтобы въ каждомъ промышленномъ заведеніи, на видномъ мѣстѣ, были установлены вѣрные часы; очевидно, это право инспекціи создаетъ обязанность промышленныхъ заведеній, не указанную въ законѣ.

Циркуляры министерства финансов имѣютъ обязательную силу лишь для чиновъ фабричной инспекціи и фабричныхъ присутствій, какъ органовъ, подчиненныхъ высшей центральной власти, но не для постороннихъ лицъ. Изданные циркуляры касаются въ большинствѣ случаевъ толкованія и разъясненія законовъ, способовъ проведенія ихъ въ жизнь и проч. Въ виду того, что эти толкованія и разъясненія не имѣютъ обязательной силы ни для владѣльцевъ промышленныхъ заведеній, ни для суда, требованія инспекціи, основанныя лишь на этихъ циркулярахъ, не подходятъ подъ тѣ требованія, за исполненіе которыхъ управленія могли бы подвергаться отвѣтственности по ст. 29 устава о наказаніяхъ. Но, тѣмъ не менѣе, эти административныя распоряженія, исходящія отъ центральной власти, имѣютъ весьма важное значеніе, устанавливая однообразное толкованіе и примѣненіе законовъ ¹⁾. Въ виду такового значенія ихъ, представляется необходимымъ, чтобы циркулярныя распоряженія исходили только отъ центральной власти. Мы указывали уже на то, что губернскимъ присутствіямъ также предоставлено право давать руководящія указанія чинамъ инспекціи. На практикѣ это приводило къ тому, что нѣкоторыми присутствіями были изданы, по ихъ инициативѣ, разъясненія, имѣвшія принципиальный характеръ и существенное значеніе, которыя не всегда были согласованы со взглядами центральной власти. Въ виду этого изданіе присутствіями руководящихъ разъясненій по общимъ вопросамъ было стѣснено тѣмъ, что проекты такихъ разъясненій должны быть предварительно представляемы на одобреніе высшей власти.

Въ дѣйствіяхъ своихъ инспекція обязана также руководствоваться обязательными постановленіями фабричныхъ присутствій, исполненіе которыхъ поставлено подъ надзоръ инспекціи. Постановленія эти не могутъ касаться правъ и обязанностей

¹⁾ До послѣдняго времени циркулярныя распоряженія министерства финансовъ не появлялись въ офиціальномъ изданіи. Лишь въ 1898 году министерство это выпустило первый выпускъ «Сборника узаконеній, правилъ и распоряженій по дѣламъ, касающимся фабричной инспекціи», а въ 1899 г. — второй выпускъ этого сборника.

инспекціи и ими устанавливается лишь рядъ требованій къ промышленнымъ заведеніямъ въ отношеніи охраны жизни и здоровья рабочихъ, а также въ отношеніи врачебной помощи имъ. Поэтому постановленіями этими права и обязанности инспекціи лишь расширяются и въ эту сферу. Мы не будемъ здѣсь останавливаться на болѣе подробномъ разсмотрѣніи тѣхъ источниковъ, которыми руководствуется инспекція въ своихъ дѣйствіяхъ; разсмотрѣніе это составляетъ предметъ дальнѣйшаго изложенія, здѣсь же мы остановимся еще на выясненіи нѣкоторыхъ общихъ, относящихся къ рассматриваемому предмету вопросовъ.

Строгое разграниченіе дѣятельности инспекціи и полиціи представляется въ высшей степени важнымъ въ виду того, что дѣятельность этихъ органовъ имѣетъ близкое соприкосновеніе, которое можетъ часто порождать недоразумѣнія, тѣмъ болѣе возможные, что органы эти принадлежатъ различнымъ вѣдомствамъ, могущимъ имѣть недостаточно согласованные между собою взгляды на одни и тѣ же явленія. По этому поводу министромъ финансовъ былъ изданъ 12-го марта 1898 г. циркуляръ, въ которомъ указывается на то, что на практикѣ не вездѣ съ достаточной точностью соблюдаются постановленія закона, совершенно ясно устанавливающія обязанности фабричной инспекціи по предупрежденію и устраненію недоразумѣній между фабрикантами и рабочими и по надзору за соблюденіемъ на фабрикахъ и заводахъ различныхъ постановленій, охраняющихъ взаимныя отношенія хозяевъ и рабочихъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напр., было обнаружено, что разслѣдованіе причинъ возникшихъ неудовольствій среди рабочихъ, не исключая и разбора заявленій чисто технического свойства, касавшихся расчетовъ, продолжительности рабочаго времени и т. п., было производимо полиціей не только безъ участія инспекціи, но даже и безъ ея вѣдома. Вслѣдствіе этого и придавая особое значеніе тому, чтобы обязанности, возложенныя закономъ на фабричную инспекцію, были всегда въ точности выполняемы ею, такъ какъ лишь въ этомъ случаѣ возможно рассчитывать на своевременное и спокойное устраненіе поводовъ къ возможнымъ неудовольствіямъ фабрикантовъ и рабочихъ, министерство финансовъ признало

необходимымъ разъяснить фабричнымъ инспекторамъ, что главнѣйшая обязанность, возложенная на нихъ закономъ и заключающаяся въ принятіи мѣръ къ предупрежденію споровъ и недоразумѣній между фабрикантами и рабочими путемъ изслѣдованія на мѣстѣ возникшихъ неудовольствій и миролюбиваго соглашенія сторонъ, ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть передаваема ими чинамъ полиціи.

По отношенію къ этимъ послѣднимъ фабричные инспектора должны имѣть въ виду, что изъ всѣхъ лежащихъ на инспекторахъ обязанностей чинамъ полиціи можетъ принадлежать лишь исполненіе обязанностей по преслѣдованію на судѣ виновныхъ въ нарушеніи нѣкоторыхъ правилъ. Въ сферѣ же внутренняго распорядка на фабрикахъ и заводахъ чины полиціи, по точному смыслу фабричныхъ законовъ, обязываются лишь оказывать инспекціи должное содѣйствіе и ставить ее въ извѣстность о всѣхъ дошедшихъ до ея свѣдѣніяхъ нарушеніяхъ порядка на фабрикахъ и заводахъ.

Такимъ образомъ, весь внутренній распорядокъ фабричной жизни, по скольку онъ регламентируется фабричными законами и изданными въ развитіе ихъ административными распоряженіями, подлежитъ вѣдѣнію исключительно фабричной инспекціи, которая принимаетъ, въ предѣлахъ своей компетенціи, мѣры къ устраненію поводовъ къ недоразумѣніямъ, и только въ случаяхъ нарушенія на фабрикахъ и заводахъ порядка, полиція принимаетъ мѣры къ возстановленію его.

Для возможности выполненія лежащихъ на фабричныхъ инспекторахъ обязанностей имъ предоставлены нѣкоторыя права общаго свойства. Чинамъ инспекціи предоставлено право безпрепятственнаго входа во всякое время дня и ночи во всѣ отдѣленія промышленныхъ заведеній, а также во всѣ существующія при нихъ учрежденія для рабочихъ, какъ-то: квартиры, больницы, богадѣлни, дѣтскіе пріюты, ясли, школы, бани, лавки и проч. Такъ какъ фабричные инспектора обязаны удостовѣряться, въ какой мѣрѣ исполняется въ промышленныхъ заведеніяхъ законъ и другія постановленія, то поэтому имъ предоставляется право требовать отъ завѣдующихъ промышленными заведеніями

всякаго рода объясненій устныхъ и письменныхъ, а равно всѣхъ необходимыхъ книгъ, документовъ, свѣдѣній и доказательствъ, имѣющихъ прямое отношеніе къ достиженію указанной цѣли. Инспектора имѣютъ также право опрашивать служащихъ и рабочихъ, какъ въ присутствіи завѣдующаго промышленнымъ заведеніемъ, такъ и наединѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда это будетъ признано ими необходимымъ. Это право инспекторовъ имѣетъ весьма важное значеніе, ибо опросъ рабочихъ въ присутствіи лицъ фабричной администраціи не всегда можетъ приводить къ желаемымъ результатамъ вслѣдствіе боязни рабочихъ сообщать инспекціи такія свѣдѣнія, которыя администрація фабрики скрываетъ отъ инспекціи. Безъ этого права инспекціи не всегда удавалось бы раскрывать неправильныя дѣйствія фабричныхъ управленій. Фабричнымъ инспекторамъ предоставляется также право требовать своевременнаго отъ владѣльцевъ фабрикъ извѣщенія о расширеніи или закрытіи промышленныхъ заведеній, о родѣ и размѣрѣ производства и всякихъ происшедшихъ въ этомъ отношеніи измѣненіяхъ, а равно какъ о всякой перемѣнѣ главныхъ лицъ администраціи, объ отчужденіи фабрикъ во временное или постоянное пользованіе другихъ лицъ и т. п.

Обязанности чиновъ фабричной инспекціи въ настоящее время сводятся къ:

1) наблюденію за исполненіемъ постановленій о работѣ малолѣтнихъ на фабрикахъ, заводахъ и мануфактурахъ, а также о работахъ подростковъ и лицъ женскаго пола;

2) составленію протоколовъ о нарушеніяхъ вышеуказанныхъ постановленій и передачѣ этихъ протоколовъ въ судебныя установленія;

3) обвиненію на судѣ виновныхъ въ совершеніи этихъ преступковъ;

4) ближайшему непосредственному надзору за исполненіемъ правилъ о паровыхъ котлахъ, а также производству испытанія этихъ котловъ;

5) собиранію, провѣркѣ и предварительной сводкѣ статистическихъ свѣдѣній о состоящихъ въ районѣ дѣятельности инспекціи промышленныхъ заведеніяхъ;

6) исполненію порученій губернскаго начальства по осмотру и описаніямъ фабрикъ и заводовъ, по освидѣтельствуванію паровыхъ машинъ и котловъ, по составленію описей и оцѣнокъ фабричныхъ заведеній и т. п.

7) доставленію въ установленные сроки отчетовъ о дѣятельности инспекціи по особой программѣ.

Независимо отъ этого, въ отношеніи закона 1886 года на фабричную инспекцію возложены:

1) наблюденіе за исполненіемъ фабрикантами правилъ, опредѣляющихъ ихъ обязанности и отношенія къ рабочимъ;

2) распорядительныя дѣйствія по примѣненію обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ главнымъ и губернскими фабричными присутствіями и надзоръ за исполненіемъ этихъ постановленій;

3) разсмотрѣніе и утвержденіе таксъ, табелей, росписаній и правилъ внутренняго распорядка, составляемыхъ фабричными управленіями;

4) принятіе мѣръ къ предупрежденію споровъ и недоразумѣній между фабрикантами и рабочими путемъ разслѣдованія жалобъ и неудовольствій и миролюбиваго соглашенія сторонъ;

5) возбужденіе преслѣдованія и обвиненіе виновныхъ въ нарушеніи установленныхъ правилъ.

Этими постановленіями опредѣляется общій характеръ дѣятельности, правъ и обязанностей инспекціи. Изъ нихъ видно, что функціи инспекціи подраздѣляются на двѣ важнѣйшія категоріи: репрессивнаго характера и превентивнаго характера. Перваго рода дѣятельность инспекціи заключается въ наблюденіи за исполненіемъ законовъ, за возникновеніемъ правонарушеній и въ преслѣдованіи виновныхъ въ административномъ или судебномъ порядкѣ. Превентивная дѣятельность инспекціи выражается вообще въ opiekъ надъ взаимными отношеніями хозяевъ и рабочихъ, въ предупрежденіи несогласій и столкновеній между ними и въ принятіи мѣръ къ улучшенію быта рабочихъ. Дѣятельность инспекціи какъ того, такъ и другого характера имѣетъ важное значеніе и регламентирована съ подробностью въ наказѣ чинамъ фабричной инспекціи, къ раз-

смотря на то, что мы и приступимъ, сперва въ отношеніи репрессивныхъ функцій инспекціи; а затѣмъ и въ отношеніи превентивныхъ.

По установленіи факта нарушенія закона или изданныхъ въ его развитіе постановленій, фабричный инспекторъ долженъ выяснитъ причины такого нарушенія и въ тѣхъ случаяхъ, когда причиною допущеннаго завѣдующимъ промышленнымъ заведеніемъ нарушенія закона или изданныхъ въ его развитіе постановленій является злой умыселъ или корыстныя побужденія, а равно и въ тѣхъ, когда, при отсутствіи такихъ умысла и побужденій, замѣчается повтореніе того же нарушенія, на которое обращено было уже ранѣе вниманіе завѣдующаго, фабричный инспекторъ обязанъ составить протоколъ. Составленные фабричными инспекторами протоколы о нарушеніяхъ, смотря по свойству этихъ послѣднихъ, передаются: въ губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія или въ судъ. При представленіи протоколовъ въ фабричныя присутствія инспектора даютъ свои заключенія о размѣрѣ взысканій съ виновныхъ съ указаніемъ, сколько протоколовъ было составлено ранѣе въ данномъ промышленномъ заведеніи, за какія нарушенія привлекался къ отвѣтственности завѣдующій и какія послѣдовали рѣшенія по этимъ дѣламъ.

Законъ требуетъ, чтобы о каждомъ несчастномъ случаѣ владѣльцы промышленныхъ заведеній давали знать инспектору. По полученіи извѣщеній о случаяхъ, сопровождавшихся смертью или тяжкими поврежденіями, фабричный инспекторъ обязанъ отправиться на мѣсто происшествія для выясненія ближайшихъ причинъ, вызвавшихъ случай. Если будетъ установлено, что несчастный случай произошелъ вслѣдствіе неисполненія завѣдующимъ заведеніемъ закона или изданныхъ въ его развитіе постановленій, то фабричный инспекторъ привлекаетъ виновныхъ къ отвѣтственности.

Въ отношеніи наблюденія за исполненіемъ постановленій о работѣ малолѣтнихъ, подростковъ и женщинъ фабричной инспекціи преподаны нижеслѣдующія указанія. Чины фабричной инспекціи въ правѣ требовать отъ владѣльцевъ промышленныхъ

заведеній своевременнаго заявленія о томъ, намѣрены ли они пользоваться трудомъ малолѣтнихъ узаконеннаго возраста, подростковъ или женщинъ и въ какомъ числѣ и какъ будутъ у нихъ распредѣлены работы этихъ рабочихъ — по смѣнамъ или инымъ какимъ-либо образомъ. Такія же заявленія должны быть посылаемы инспекціи во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда существующее заведеніе отказывается вовсе отъ труда означенныхъ рабочихъ, измѣняетъ распредѣленіе ихъ работъ или желаетъ начать пользоваться трудомъ малолѣтнихъ, подростковъ и женщинъ. При посѣщеніи промышленнаго заведенія фабричный инспекторъ долженъ удостовѣриться, не работаютъ ли на немъ безъ вѣдома инспекціи малолѣтніе и не произошло ли въ условіяхъ производства этого заведенія такихъ измѣненій, которыя влекли бы за собою необходимость отнесенія этого заведенія къ числу тѣхъ, на которыхъ работа малолѣтнихъ, недостигшихъ 15-ти лѣтняго возраста, не допускается.

Инспекція наблюдаетъ, чтобы въ каждомъ промышленномъ заведеніи были вывѣшываемы на видномъ мѣстѣ обязательныя для фабрикантовъ и заводчиковъ, относительно работы и обученія малолѣтнихъ рабочихъ, правила, списокъ производствъ, къ которымъ малолѣтніе не допускаются, списокъ чествуемыхъ на фабрикѣ праздниковъ и вообще всякаго рода распоряженія и постановленія. Чины фабричной инспекціи имѣютъ право провѣрять число работающихъ въ заведеніи малолѣтнихъ, ихъ возрастъ, продолжительность и порядокъ распредѣленія ихъ работы, а также родъ работъ малолѣтнихъ. На этомъ основаніи чинамъ фабричной инспекціи предоставляется требовать отъ заведующаго промышленнымъ заведеніемъ предъявленія, въ удостовѣреніе возраста нанятыхъ имъ малолѣтнихъ и подростковъ (православнаго вѣроисповѣданія), метрическаго свидѣтельства или выписи изъ церковныхъ книгъ, которыя должны храниться въ конторѣ промышленнаго заведенія.

Чины фабричной инспекціи обязаны наблюдать за тѣмъ, чтобы дѣти, не достигшіе 12-ти лѣтняго возраста, не допускались вовсе въ рабочія помѣщенія, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда въ нихъ производятся работы. Нахожденіе малолѣтнихъ въ ра-

бочихъ помѣщеніяхъ въ то время, когда въ нихъ производятся работы, или въ праздничные, воскресные и высокаторжественные дни, должно разсматриваться какъ занятіе ихъ работами. Въ случаѣ обнаруженія несоблюденія постановленій о работѣ малолѣтнихъ, хотя бы допущеннаго взрослыми рабочими, пользующимися трудомъ малолѣтнихъ въ качествѣ ближайшихъ сотрудниковъ, фабричные инспектора привлекаются къ отвѣтственности завѣдующаго промышленнымъ заведеніемъ.

Разсмотрѣніе всѣхъ вышеприведенныхъ указаній на права и обязанности инспекцій въ отношеніи надзора за исполненіемъ различнаго рода постановленій, за возникновеніемъ правонарушеній и въ отношеніи преслѣдованія виновныхъ лицъ, приводитъ къ заключенію, что инспекція обладаетъ весьма дѣйствительными для этой цѣли правами и средствами. Значеніе послѣднихъ увеличивается еще тѣмъ, что законъ 1886 г., предусматривающій возможность уклоненія лицъ фабричной администраціи отъ отвѣтственности, установилъ требованія, по которымъ владѣльцы промышленныхъ заведеній обязаны доводить до свѣдѣнія инспекціи о лицахъ, завѣдующихъ фабриками и заводами, съ возложеніемъ на этихъ лицъ отвѣтственности за обнаруженные въ промышленныхъ заведеніяхъ нарушенія закона. Къ тому же, наложеніе на этихъ лицъ денежныхъ взысканій фабричными присутствіями, т. е. въ порядкѣ административномъ, является обстоятельствомъ, вообще говоря, неблагоприятнымъ для фабричныхъ управленій, ибо такимъ порядкомъ наложенія взысканій обвиняемые въ значительной степени лишаются тѣхъ средствъ защиты, которыми пользуются стороны при разсмотрѣніи дѣлъ въ общемъ судебномъ порядкѣ. Съ такимъ порядкомъ наложенія взысканій на завѣдующихъ промышленными заведеніями связано также и весьма важное ограниченіе права ихъ приносить жалобы на постановленія присутствій въ тѣхъ случаяхъ, когда наложенныя взысканія не превышаютъ ста рублей.

На нѣкоторые изъ способовъ обнаруженія нарушеній законовъ мы уже указывали. Личное посѣщеніе промышленныхъ заведеній, осмотръ ихъ и провѣрка всякаго рода книгъ, сче-

товъ и прочихъ документовъ являются, конечно, важнѣйшими изъ нихъ. Но, кромѣ того, на полицію возложена обязанность доводить до свѣдѣнія инспекціи обо всѣхъ дошедшихъ до нея неправильностяхъ и нарушеніяхъ закона, допущенныхъ фабричными управленіями. Во всѣхъ этихъ случаяхъ полиція не имѣетъ права сама производить разслѣдованія, а обязана лишь поставить объ этомъ въ извѣстность фабричную инспекцію. Но болѣе дѣйствительнымъ и надежнымъ источникомъ свѣдѣній, сообщаемыхъ фабричной инспекціи, являются, конечно, сами рабочіе, которые приносятъ инспекціи жалобы на дѣйствія фабричныхъ управленій, признаваемые ими несправедливыми или незаконными. Въ этихъ видахъ фабричные инспектора обязаны назначать пріемные дни, не менѣе одного раза въ недѣлю, для словесныхъ объясненій съ лицами, имѣющими въ нихъ надобность, и наблюдать за тѣмъ, чтобы о дняхъ и часахъ ихъ пріемовъ, а равно какъ о точномъ ихъ адресѣ было вывѣщено объявленіе во всѣхъ подвѣдомственныхъ имъ промышленныхъ заведеніяхъ. Благодаря этому, фабричная инспекція становится вполне доступной рабочимъ.

Изъ сказаннаго видно, что фабричная инспекція обставлена весьма благопріятными условіями для осуществленія возложенныхъ на нее задачъ. Но, обладая дѣйствительными средствами обнаруживать нарушенія и преслѣдовать виновныхъ, инспекція лишена возможности возстановивать въ нѣкоторыхъ случаяхъ нарушенныя права рабочихъ. Мы уже указывали на то, что большинство постановленій закона, регламентирующихъ, собственно, договоры найма рабочихъ, отнесены къ области частнаго гражданскаго права и обезпечиваются въ своемъ исполненіи общими средствами судебной защиты. Права, предоставляемые рабочимъ этого рода постановленіями, не могутъ быть возстановлены фабричной инспекціей, а лишь путемъ предъявленія въ судъ самими рабочими исковъ о возмѣщеніи причиненныхъ имъ убытковъ; конечно, инспекціи предоставлено не только право, но и вмѣнено въ обязанность принимать къ миролюбивому соглашенію заявленія и жалобы хозяевъ и рабочихъ; но въ тѣхъ случаяхъ, когда соглашенія сторонъ не по-

слѣдовало, нарушенныя права могутъ быть возстановлены лишь въ судебномъ порядкѣ по жалобамъ потерпѣвшихъ лицъ.

Сущность дѣятельности инспекціи превентивнаго характера сводится къ нѣкотораго рода опека надъ взаимными отношеніями хозяевъ и рабочихъ, къ предупрежденію несогласій и столкновеній между ними и къ принятію мѣръ по улучшенію положенія рабочихъ. Этого рода функціи инспекціи, безспорно, являются важнѣйшими и находятся въ полномъ соотвѣтствіи съ общимъ направленіемъ и духомъ нашего фабричнаго законодательства, проникнутаго общей тенденціей не только защиты нѣкоторыхъ интересовъ рабочихъ, но и поддержки ихъ мѣрами административнаго воздѣйствія, съ цѣлью устраненія необходимости таковой защиты со стороны самихъ рабочихъ. Большая часть функцій этого рода является слѣдствіемъ ограниченія нѣкоторыхъ правъ хозяевъ промышленныхъ заведеній.

Фабричная инспекція: 1) разрѣшаетъ: а) выдачи нѣсколькимъ лицамъ одной общей расчетной книжки, б) открытіе фабричныхъ лавокъ, в) выдачи изъ штрафнаго капитала; 2) утверждаетъ: а) таксы для рабочихъ за пользованіе отъ фабрики квартирами, банею, чайными, столовыми и т. п., б) росписанія, расцѣнки или таксы предметовъ, продаваемыхъ изъ фабричныхъ лавокъ, в) правила внутренняго распорядка, г) таблицы взысканій, налагаемыхъ завѣдующими фабриками и заводами собственной властью на рабочихъ, и 3) свидѣтельствуетъ общія расцѣпочныя вѣдомости и таблицы, урочныя правила и тарифы, по которымъ исчисляется слѣдующая рабочимъ задѣльная плата. Для руководства инспекціи при выполненіи перечисленныхъ выше обязанностей, ей преподаны нижеслѣдующія указанія.

Чины фабричной инспекціи разрѣшаютъ выдачу общихъ расчетныхъ книжекъ несовершеннолѣтнимъ, работающимъ вмѣстѣ съ совершеннолѣтними ихъ родственниками, не иначе, какъ по удостовѣренію въ томъ, что первые, дѣйствительно, находятся на попеченіи послѣднихъ.

Открытіе фабричныхъ лавокъ, при существованіи по близости лавокъ потребительныхъ товариществъ, разрѣшается чинами инспекціи лишь въ случаяхъ дѣйствительной необходи-

мости, т. е., когда открытіе новой лавки можетъ представить особыя выгоды для рабочихъ.

Фабричныя инспектора наблюдаютъ за тѣмъ, чтобы размѣры платы, взимаемой съ рабочихъ за пользованіе отъ фабрики квартирами, банею, чайными, столовыми и т. п., не были чрезмѣрными, особенно въ тѣхъ случаяхъ, когда, по отдаленности промышленнаго заведенія отъ городскихъ или сельскихъ поселеній и при преобладающемъ элементѣ пришлыхъ рабочихъ, присканіе ими тѣхъ же удобствъ сопряжено съ значительными затрудненіями.

При утвержденіи росписаній, расцѣнокъ или таксъ предметовъ, продаваемыхъ изъ фабричныхъ лавокъ и лавокъ потребительныхъ товариществъ, чины фабричной инспекціи входятъ въ подробное разсмотрѣніе выставленныхъ цѣнъ и регулируютъ эти цѣны сообразно существующимъ цѣнамъ на предметы потребленія.

При утвержденіи правилъ внутренняго распорядка, чины фабричной инспекціи должны имѣть въ виду, что, хотя содержаніе этихъ правилъ предоставляется ближайшему усмотрѣнію завѣдующихъ промышленными заведеніями, однако, правила эти должны быть согласованы съ закономъ и изданными въ его развитіе постановленіями.

При засвидѣтельствованіи общихъ расцѣночныхъ табелей и вѣдомостей, урочныхъ правилъ и тарифовъ, по которымъ псчисляется слѣдующая рабочимъ заработная плата, фабричная инспекція руководствуется Высочайше утвержденнымъ 8-го мая 1898 года положеніемъ комитета министровъ, приведеннымъ нами въ § 14 книги.

Устраненіе опасныхъ и вредныхъ для рабочихъ условій труда составляетъ весьма важную задачу въ дѣятельности инспекціи, которой въ этомъ отношеніи преподаны нижеслѣдующія указанія. Фабричныя инспектора, при обнаруженіи ими въ промышленномъ заведеніи такихъ условій или обстановки, которыя могутъ угрожать жизни, здоровью или нравственности рабочихъ во время работъ или при помѣщеніи ихъ въ фабричныхъ зданіяхъ, даютъ подробныя разъясненія завѣдующему

(владѣльцу или управляющему) о мѣрахъ къ устраненію замѣченныхъ неустройствъ и представляютъ объ этомъ фабричнымъ присутствіямъ со своими заключеніями о тѣхъ общихъ обязательныхъ постановленіяхъ, изданіе которыхъ могло бы устранить на будущее время подобныя условія въ однородныхъ промышленныхъ заведеніяхъ. Эта задача инспекціи облегчается тѣмъ, что о каждомъ несчастномъ случаѣ владѣльцы промышленныхъ заведеній обязаны немедленно давать знать инспекціи по установленной формѣ. Такимъ образомъ, инспекція можетъ убѣждаться въ опасности и вредности нѣкоторыхъ условій труда не только при посѣщеніи промышленныхъ заведеній, но изъ свѣдѣній о происшедшихъ несчастіяхъ; разслѣдованіе причинъ важнѣйшихъ несчастныхъ случаевъ вмѣнено инспекціи въ обязанность.

Переходя затѣмъ къ разсмотрѣнію роли инспекціи въ случаяхъ несогласій и недоразумѣній, возникающихъ между хозяевами и рабочими, слѣдуетъ замѣтить, что она обязана принимать къ разсмотрѣнію отъ рабочихъ и владѣльцевъ промышленныхъ заведеній заявленія о неудовольствіяхъ одной стороны на другую какъ письменныя, такъ и словесныя и стараться склонять стороны къ миролюбивому соглашенію, а если такового не послѣдуетъ, то отсылать ихъ къ судебному разбирательству. Едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что безъ вмѣшательства инспекціи множество жалобъ, приносимыхъ рабочими на фабричныя управленія и разрѣшаемыхъ инспекціей безъ всякихъ формальностей въ теченіе нѣсколькихъ дней, не могло бы быть разрѣшаемо такъ скоро, если бы жалобы эти направлялись въ судъ, не говоря уже о томъ, что фабричные инспектора, какъ лица, непосредственно соприкасающіяся со всѣми мелочами и бытовыми особенностями фабричной жизни и знакомыя съ техническими условіями производствъ, должны быть, внѣ всякихъ сомнѣній, признаны наиболѣе компетентными въ разрѣшеніи той массы недоразумѣній и несогласій, которыя обнаруживаются во взаимныхъ отношеніяхъ фабрикантовъ и рабочихъ.

Вмѣшательство инспекціи въ мелочи фабричной жизни оправдывается той ролью административнаго воздѣйствія, которая

отведена ей въ нашихъ фабричныхъ законахъ. Всякаго рода жалобы и иски, предъявляемые въ судъ, должны имѣть подъ собою строгаго юридическія основанія, которыя можно найти не во всѣхъ случаяхъ причиненія рабочимъ обидъ и несправедливаго къ нимъ отношенія. Очевидно, инспекція не можетъ ограничиваться принятіемъ и разсмотрѣніемъ лишь такого рода жалобъ, которыя имѣютъ подъ собою юридическія основанія. Стоя исключительно на юридической почвѣ, можно совершать и дѣйствія, нарушающія начала справедливости. Такого рода дѣйствія даже въ бѣльшей степени могутъ вносить въ отношенія хозяевъ и рабочихъ раздраженіе, чѣмъ поступки, нарушающіе лишь юридическія нормы. Само собою разумѣется, что при живомъ отношеніи къ дѣлу фабричная инспекція не можетъ себя отстранять отъ принятія и разсмотрѣнія и этого рода жалобъ.

То значеніе, которое имѣетъ инспекція, приходя въ непосредственное соприкосновеніе со всѣми сторонами отношеній хозяевъ и рабочихъ, въ значительной степени облегчаетъ ей разрѣшеніе большинства недоразумѣній и жалобъ, возникающихъ въ этой сферѣ, и даетъ ей возможность настаивать на удовлетвореніи справедливыхъ и основательныхъ желаній рабочихъ. Успѣшность этого рода дѣятельности инспекціи въ значительной степени обусловливается нравственнымъ авторитетомъ фабричныхъ инспекторовъ. Во всякой отрасли дѣятельности, чѣмъ сложнѣе и труднѣе обязанности, тѣмъ бѣльшее значеніе имѣетъ этотъ авторитетъ. Онъ въ достаточной степени ограждается и закономъ, предоставляющимъ инспекціи широкія полномочія, и поддерживается служебнымъ тактомъ, строгою законностью дѣйствій, исключаящею лицепріятное отношеніе къ людямъ и сознаніемъ важности порученныхъ инспекціи обязанностей. Поддержаніе и укрѣпленіе авторитета должно являться важною заботою фабричныхъ инспекторовъ, такъ какъ нравственное вліяніе и уваженіе въ значительной степени облегчаетъ инспекціи выполненіе возложенныхъ на нее обязанностей.

Устраненіе поводовъ къ различнаго рода недоразумѣніямъ признается и правительствомъ важнѣйшей задачей инспекціи.

Въ обращеніи къ чинамъ фабричной инспекціи министра финансовъ, между прочимъ, сказано, что чины фабричной инспекціи должны обращать особенное вниманіе на устраненіе всякихъ поводовъ къ недоразумѣніямъ между фабрикантами и рабочими. Почти десятилѣтній опытъ ¹⁾ существованія фабричной инспекціи, свидѣтельствуя, что значительное число случаевъ такихъ недоразумѣній происходитъ отъ неяснаго или несправильнаго пониманія закона, строго опредѣляющаго права и обязанности фабрикантовъ и рабочихъ, указываетъ вмѣстѣ съ тѣмъ на особо важное значеніе предупредительныхъ дѣйствій со стороны фабричныхъ инспекторовъ. На эту сторону дѣла инспектора должны обращать преимущественное вниманіе.

Никакой, однакожъ, авторитетъ, кромѣ законнаго, не даетъ инспекціи права требовать отъ фабричныхъ управленій исполненія рѣшеній инспекціи по жалобамъ рабочихъ, возникшимъ въ сферѣ примѣненія законовъ, регламентирующихъ договоры найма. Рѣшеніе фабричнаго инспектора по такого рода жалобамъ юридически не обязательно ни для хозяевъ, ни для рабочихъ, которые могутъ и не согласиться съ инспекторомъ; въ этихъ случаяхъ стороны направляются имъ въ судъ. Такимъ образомъ, предварительное обращеніе спорящихъ къ инспекціи является лишь попыткой къ примирительному разбирательству, предшествующему формальному. Въ виду того, что обращеніе къ фабричному инспектору доступнѣе обращенія къ суду, едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что почти всѣ жалобы рабочихъ на хозяевъ и обратно предъявляются сперва инспекціи и переносятся въ судъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда одна изъ сторонъ останется недовольной рѣшеніемъ инспектора.

Для разрѣшенія большинства жалобъ этого рода требуется знаніе не только законовъ, регламентирующихъ взаимныя отношенія хозяевъ и рабочихъ, но и знаніе сложившихся въ промышленныхъ заведеніяхъ отношеній, обычаевъ и даже условій технического свойства. Поэтому суды, при рѣшеніи этого рода дѣлъ, часто должны прибѣгать къ услугамъ инспекторовъ, вы-

¹⁾ Обращеніе это составлено въ 1894 году.

ступающихъ въ качествѣ экспертовъ или свидѣтелей. Желательность подобнаго участія инспекціи не можетъ подлежать сомнѣнію, но частое присутствіе ея на судѣ отвлекало бы инспекцію отъ прочихъ обязанностей. Интересы правосудія и инспекціи вполне могли бы быть примирены и безъ личной явки инспекторовъ въ судъ, если бы была допущена дача показаній инспекторами въ формѣ письменныхъ сообщеній, которыя бы имѣли значеніе показаній свидѣтелей и экспертовъ. Подобный порядокъ въ значительной степени облегчилъ бы трудъ инспекторовъ, ибо дача письменныхъ заключеній не могла бы затруднять инспекцію потому, что большинство дѣлъ, попадающихъ въ судъ, уже были на разсмотрѣніи инспекціи. Такой порядокъ далъ бы и суду возможность прибѣгать болѣе часто къ услугамъ инспекціи, которая должна быть признана наиболѣе компетентной въ разрѣшеніи различнаго рода споровъ и жалобъ рабочихъ на хозяевъ и обратно.

Трудность предупрежденія этого рода споровъ и жалобъ заключается въ томъ, что весьма часто дѣйствительность мало или неудобно уживается съ нормами закона. Эти послѣднія въ весьма сильной степени вліяютъ на измѣненіе въ отношеніяхъ хозяевъ и рабочихъ, но въ обиходѣ не всегда можно руководствоваться только нормами закона. Обычай, сложившіяся отношенія, словесныя соглашенія и проч. не въ меньшей степени вліяютъ на эти отношенія, чѣмъ формальная регламентація. Странно было бы видѣть во взаимныхъ отношеніяхъ хозяевъ и рабочихъ лишь договорную сторону, а дѣйствія той или другой стороны разсматривать лишь съ точки зрѣнія исполненія или же нарушенія ею договора найма. Если принять въ соображеніе вообще сложность наемныхъ отношеній, обнаруживающуюся въ фабричной жизни въ особенности, то станетъ понятнымъ, почему въ этой сферѣ отношеній весьма часто могутъ имѣть мѣсто трудно разрѣшимые споры и жалобы. Здѣсь можно наблюдать случаи, въ которыхъ исполненіе требованій закона можетъ нарушать начала справедливости и, наоборотъ—разрѣшеніе спора, по справедливости, не можетъ удовлетворять требованіямъ закона. Приведемъ примѣръ. Промышленныя заведенія,

работающіе не на рынокъ, а исполняющіе заказы, весьма часто принуждены сокращать временно работы, а слѣдовательно, и число рабочихъ. Эта послѣдняя мѣра, однако же, чаще всего не отвѣчаетъ интересамъ рабочихъ, которые предпочитаютъ временное пониженіе ихъ заработка увольненію изъ состава рабочихъ, въ который они могутъ и не попасть вновь при усиленіи работы. А между тѣмъ пониженіе ихъ заработка сокращеніемъ числа рабочихъ дней въ недѣлю или часовъ въ сутки даетъ имъ право искать съ фабричнаго управленія вознагражденія, соотвѣтствующаго происшедшему уменьшенію платы. Такимъ образомъ, промышленное заведеніе, не сокращающее числа рабочихъ по ихъ же ходатайствамъ и распредѣляющее наличность работы между всѣмъ составомъ рабочихъ, вслѣдствіе чего общій заработокъ ихъ временно понижается, подвергается риску уплатить рабочимъ дополнительное вознагражденіе, ибо съ формальной стороны право каждаго рабочаго на это вознагражденіе не подлежитъ сомнѣнію. Съ другой стороны, промышленное заведеніе, оставляющее рабочихъ по ихъ же просьбѣ на работахъ, не въ правѣ оградить себя въ этихъ случаяхъ формальнымъ образомъ, ибо всякаго рода соглашенія, ограничивающія право рабочаго искать судебной защиты, признаются недѣйствительными.

Мы могли бы привести множество другихъ случаевъ для подтвержденія того, насколько требованія, основанныя на формальной сторонѣ отношеній, могутъ быть несправедливыми и когда совершенно справедливыя требованія не находятъ себѣ юридическихъ основаній, какъ, напримѣръ, случаи увольненія рабочихъ, много лѣтъ работавшихъ въ промышленномъ заведеніи, единственно по капризу низшихъ агентовъ фабричной администраціи. Всѣ эти примѣры лишь отмѣняютъ особое значеніе инспекціи, разрѣшающей подобнаго рода недоразумѣнія не формально, а по справедливости. Въ этого рода дѣлахъ инспекція играетъ для рабочихъ болѣе важную роль, чѣмъ формальный судъ, не могущій принимать къ своему разсмотрѣнію жалобъ рабочихъ, не имѣющихъ основаній юридическаго свойства. Этого рода дѣятельность инспекціи является въ высшей

степени благодарной, но вмѣстѣ съ тѣмъ и самой трудной, требуя отъ нея не только знаній, но и такихъ достоинствъ, которыя могли бы снискать уваженіе и довѣріе къ инспекціи какъ со стороны владѣльцевъ промышленныхъ заведеній, такъ и со стороны рабочихъ. Этого же достигнуть не легко уже и потому, что дѣятельность инспекціи сосредоточивается въ такой сферѣ отношеній, гдѣ наблюдается противоположность интересовъ, весьма трудно поддающихся примиренію.

Еще труднѣе и отвѣтственнѣе роль инспекціи во время серьезныхъ недоразумѣній и забастовокъ. Нѣкоторыя указанія на эту роль инспекціи имѣются въ наказѣ чинамъ фабричной инспекціи. Для предупрежденія и для содѣйствія прекращенію серьезныхъ забастовокъ, волненій и безпорядковъ инспекторы обязаны незамедлительно являться на мѣсто нарушенія порядка для выясненія причинъ указанныхъ явленій и для миролюбиваго соглашенія сторонъ. Для этой цѣли инспектора имѣютъ право требовать, чтобы о всѣхъ готовящихся среди рабочихъ неудовольствіяхъ и волненіяхъ фабриканты и заводчики всегда незамедлительно доводили до свѣдѣнія инспекціи.

Въ этихъ случаяхъ инспекція выступаетъ въ роли посредника. Успѣшность этой роли въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ зависитъ во многомъ и отъ тѣхъ поводовъ и причинъ, которыми вызвано неудовольствіе рабочихъ. Менѣе всего инспектора, какъ посредники, могутъ рассчитывать на успѣхъ тогда, какъ поводы эти къ неудовольствіямъ и ихъ причины общаго свойства. Но большинство недоразумѣній у насъ, въ Россіи, происходитъ отъ причинъ частнаго, мѣстнаго свойства, устраненіе которыхъ нерѣдко не выходитъ даже за предѣлы компетенціи фабричной инспекціи. Весьма существенное значеніе имѣетъ участіе инспекціи въ дѣлахъ о вознагражденіи увѣчныхъ рабочихъ. У инспекторовъ сосредоточено примирительное разбирательство, предшествующее судебному; благодаря этому, масса дѣлъ, надо надѣяться, будетъ окончена у инспекторовъ и до суда не дойдетъ, чѣмъ въ значительной степени можетъ улучшиться положеніе рабочихъ.

На этомъ мы и закончимъ разсмотрѣніе дѣятельности инспекціи превентивнаго характера и приступимъ къ разсмотрѣнію прочихъ функцій ея. Сюда должны быть отнесены обязанности ея технического свойства. Мы видѣли, что закономъ 14-го марта 1894 года на инспекторовъ возложены обязанности по наблюденію за паровыми котлами. Затѣмъ, на инспекцію возложено исполненіе порученій губернскаго начальства по осмотру и описанію фабрикъ и заводовъ, по освидѣтельствованію паровыхъ машинъ, по составленію описей и оцѣнокъ фабричныхъ зданій и пр. Этого рода порученія являются, впрочемъ, довольно рѣдкими и исполненіемъ ихъ инспекціи оказываетъ губернскому начальству лишь содѣйствіе въ разрѣшеніи вопросовъ технического свойства.

Важное значеніе имѣетъ также участіе фабричныхъ инспекторовъ въ осмотрахъ вновь открываемыхъ промышленныхъ заведеній. Осмотры эти производятся съ цѣлью выясненія, отвѣчаетъ ли сооруженное промышленное заведеніе условіямъ безопасности и вообще благоустройства въ отношеніи санитарномъ, пожарномъ и съ точки зрѣнія возможности причиненія вреда какъ окрестному населенію, такъ и рабочимъ. Осмотры промышленныхъ заведеній передъ открытіемъ въ нихъ работъ являются весьма дѣйствительнымъ средствомъ къ достиженію вышеуказанныхъ цѣлей, ибо само разрѣшеніе промышленному заведенію производить въ немъ работы ставится въ зависимость отъ того, насколько оно отвѣчаетъ условіямъ благоустройства и безопасности. Участіе въ этихъ осмотрахъ фабричныхъ инспекторовъ, какъ лицъ, близко знакомыхъ не только съ техническими условіями производствъ, но и съ вліяніемъ ихъ на рабочихъ, несомнѣнно, должно содѣйствовать тому, чтобы промышленныя заведенія прежде чѣмъ приступать къ производству работъ, устраняли всѣ тѣ условія, которыя могутъ вредно вліять на рабочихъ.

Намъ остается еще указать на содѣйствіе инспекціи прокурорскому надзору. Обнаруженіе лицъ, могущихъ быть виновными въ причиненіи рабочимъ увѣчий или смерти, является дѣломъ въ высшей степени труднымъ. Трудность эта еще ослож-

няется вопросомъ, произошло ли несчастье безъ нарушенія обязательныхъ постановленій, или же оно произошло вслѣдствіе нарушенія этихъ постановленій; въ зависимости отъ этого находится не только та или иная тяжесть наказанія виновнаго, но и направленіе самаго дѣла въ мировое, или же общее судебное установленіе. Само собою разумѣется, что изъ данныхъ, добытыхъ полиціей при предварительномъ дознаніи, вслѣдствіе ея некомпетентности въ выясненіи всѣхъ обстоятельствъ, при которыхъ произошло несчастье, прокурорскій надзоръ не можетъ почерпнуть свѣдѣній, достаточно ясныхъ для рѣшенія вопроса, виновенъ ли кто-либо въ происшедшемъ несчастіи и если виновенъ, то кто именно. Весьма часты случаи направленія обвиненія противъ лицъ, могущихъ доказать суду свою невиновность, при этомъ нерѣдко выясняется виновность другихъ лицъ. При такихъ условіяхъ для наказанія виновныхъ требуется новое возбужденіе дѣла.

Поэтому прокурорскій надзоръ часто прибѣгаетъ къ содѣйствію фабричныхъ инспекторовъ, какъ лицъ наиболѣе свѣдующихъ въ выясненіи обстоятельствъ несчастныхъ случаевъ. Значительное увеличеніе въ послѣднее время числа фабричныхъ инспекторовъ, а также комплектованіе ихъ почти исключительно изъ числа лицъ, получившихъ высшее техническое образованіе и притомъ практически знакомыхъ съ промышленностью, содѣйствовало этому въ значительной степени.

Въ настоящее время установился порядокъ, по которому прокурорскій надзоръ прибѣгаетъ къ содѣйствію чиновъ фабричной инспекціи, пересылая имъ на заключеніе получаемыя отъ полиціи дознанія о несчастныхъ случаяхъ; нерѣдко полиція, предварительно отсылки дознаній прокурорскому надзору, направляетъ таковыя на заключенія фабричныхъ инспекторовъ и вмѣстѣ съ ними направляетъ дознанія по принадлежности. Заключенія эти не имѣютъ силы показаній свѣдующихъ лицъ (экспертовъ), ибо они даются безъ соблюденія требованій, въ уставахъ о судопроизводствѣ изложенныхъ, но они облегчаютъ прокурорскому надзору выясненіе обстоятельствъ, при которыхъ несчастный случай произошелъ. Вышеуказанное содѣйствіе фаб-

ричной инспекціи не регламентировано какими-либо распоряженіями, оно является добровольнымъ и обнаруживаетъ довѣріе къ чинамъ фабричной инспекціи, съ одной стороны, и желаніе инспекціи содѣйствовать дѣлу правосудія — съ другой стороны. Чины фабричной инспекціи не только ознакомлены съ условіями производства работъ въ промышленныхъ заведеніяхъ, но имъ въ подробностяхъ извѣстны эти условія въ каждомъ отдѣльномъ промышленномъ заведеніи; къ тому же они являются лицами, на коихъ возложенъ надзоръ за исполненіемъ обязательныхъ постановленій о мѣрахъ, которыя должны быть соблюдаемы съ цѣлью охраненія жизни и здоровья рабочихъ. Поэтому участіемъ ихъ въ этомъ отношеніи могутъ быть устранены случаи обвиненія лицъ, невиновныхъ въ причиненіи рабочимъ увѣщій, и, въ свою очередь, облегчается обнаруженіе лицъ виновныхъ.

Благодаря участію фабричной инспекціи въ предварительномъ дознаніи о несчастныхъ случаяхъ, судъ имѣетъ возможность принять въ соображеніе и тѣ разъясненія и указанія, которыя даются чинами фабричной инспекціи администраціи промышленныхъ заведеній при исполненіи ими обязательныхъ обязательствъ жизни и здоровья рабочихъ постановленій. Весьма нерѣдки случаи, когда несчастія происходятъ вслѣдствіе пренебреженія промышленными заведеніями этихъ указаній и разъясненій. Разслѣдованіе причинъ, вызывающихъ несчастные случаи, дѣлаетъ фабричныхъ инспекторовъ лицами, вполне компетентными въ выясненіи вопросовъ виновности или невиновности тѣхъ или иныхъ лицъ.

Въ наказѣ чинамъ фабричной инспекціи содержатся указанія на *отчеты* фабричныхъ инспекторовъ. Сверхъ того, фабричные инспектора дѣлаютъ своевременно особые представленія центральной власти о наиболѣе выдающихся и особыхъ явленіяхъ промышленной жизни. При составленіи отчетовъ инспектора обязаны руководствоваться предложенною имъ программой какъ для облегченія труда при составленіи общаго по фабричной инспекціи отчета, такъ и для того, чтобы на каждый изъ заключающихся въ ней вопросовъ центральная власть могла получить обстоятельный отвѣтъ по всѣмъ мѣстностямъ, на ко-

торыя распространяется надзоръ фабричной инспекціи. Съ 1901 года печатаніе отчетовъ фабричныхъ инспекторовъ возобновилось.

Намъ остается еще рассмотреть условія, обрисовывающія личный составъ инспекціи въ настоящее время. Согласно постановленію закона 14-го марта 1894 года о томъ, что должности фабричной инспекціи замѣщаются лицами, окончившими курсъ въ высшихъ и преимущественно техническихъ учебныхъ заведеніяхъ, на мѣста фабричныхъ инспекторовъ назначены почти исключительно (около 90%) техники. Такимъ образомъ, громадное большинство фабричныхъ инспекторовъ обладаетъ необходимыми техническими познаніями. Большинство изъ нихъ, кромѣ того, до назначенія на занимаемые ими должности, служили на фабрикахъ и заводахъ, и при распредѣленіи между ними мѣстъ соблюдается тотъ принципъ, что въ наиболѣе промышленные центры назначаются инспектора-практики, притомъ близко знакомые съ преобладающей въ этихъ центрахъ отраслью промышленности. При такихъ условіяхъ едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что инспекторъ лучше, нежели кто-либо другой, сумѣетъ разбираться въ жалобахъ и претензіяхъ рабочихъ, основанныхъ нерѣдко на мельчайшихъ подробностяхъ техники производства, качествѣ матеріаловъ и товара, расцѣнкахъ различныхъ его сортовъ и пр., и даже можетъ помогать администраціи промышленныхъ заведеній находить способы объективной провѣрки этихъ жалобъ и претензій, устанавливать правильныя расцѣнки и вообще сталкиваться съ рабочими. Предшествовавшая административная, въ качествѣ директоровъ и мастеровъ фабрикъ и заводовъ, дѣятельность нѣкоторыхъ инспекторовъ даетъ имъ опытность въ обращеніи съ рабочими и помогаетъ имъ съ успѣхомъ выполнять трудныя и многосложныя задачи инспекціи.

Въ отношеніи подготовки лицъ, ищущихъ мѣстъ фабричныхъ инспекторовъ, слѣдуетъ отмѣтить постановленіе закона 14-го марта 1894 года, по которому при старшихъ фабричныхъ инспекторахъ въ наиболѣе промышленныхъ губерніяхъ состоятъ особые кандидаты на должности фабричныхъ инспекторовъ, находящіеся

въ распоряженіи старшихъ инспекторовъ. Въ полезности и необходимости извѣстной подготовки лицъ, имѣющихъ быть назначенными на отвѣтственные должности инспекторовъ, врядъ ли можно сомнѣваться. Но права и обязанности кандидатовъ ничѣмъ у насъ не регламентированы и ихъ полномочія вполнѣ зависятъ отъ личнаго усмотрѣнія старшихъ инспекторовъ, при которыхъ они состоятъ. Такая система врядъ ли можетъ дать желательные результаты; во всякомъ случаѣ, учрежденіе должностей кандидатовъ является лишь мѣрой паліативной.

Болѣе дѣйствительнымъ средствомъ являлась бы такая подготовка лицъ, имѣющихъ быть назначенными на должности фабричныхъ инспекторовъ, которая завершалась бы извѣстной проверкой этой подготовки ихъ. Такая проверка, давно установленная, во многихъ государствахъ, еще не введена у насъ по той, вѣроятно, причинѣ, что до послѣдняго времени наблюдались преобразованія въ организаціи фабричнаго надзора и значительное увеличеніе числа инспекторовъ и только въ настоящее время численный составъ инспекціи можетъ быть признанъ болѣе или менѣе установившимся. Отсутствие подготовки лицъ, назначаемыхъ фабричными инспекторами, должно отразиться на общемъ уровнѣ достоинствъ личнаго состава инспекціи: Нѣкоторыя указанія на это можно почерпнуть изъ тѣхъ административныхъ распоряженій и указаній, которыя давались инспекціи центральной властью. Мы разумѣемъ циркуляры министерства финансовъ, разсмотрѣніе которыхъ обнаруживаетъ нѣкотораго рода недоувѣріе этой власти къ мѣстнымъ органамъ. Чрезвычайная многочисленность изданныхъ въ послѣднее время циркулярныхъ разъясненій, несомнѣнно, указываетъ на то, что мѣстные органы не могли почерпнуть руководящихъ указаній въ постановленіяхъ закона, а нуждались въ детальномъ ихъ разъясненіи. Это предположеніе подтверждается и содержаніемъ самихъ циркуляровъ, чаще всего дающихъ лишь указанія рецептурнаго, а не руководящаго свойства. Нѣкоторые изъ циркуляровъ, разъясняють такія постановленія закона, примѣненіе которыхъ, казалось бы, не можетъ возбуждать никакихъ сомнѣній.

Въ другихъ разъясненіяхъ министерства финансовъ легко обнаружить меньшее довѣріе съ его стороны къ фабричнымъ инспекторамъ, чѣмъ то, которое оказано имъ закономъ. Такъ, напримѣръ, по ст. 141 устава о промышленности открытіе при фабрикахъ и заводахъ фабричныхъ лавокъ, за исключеніемъ лавокъ потребительныхъ обществъ, поставлено въ зависимость отъ разрѣшенія фабричной инспекціи, которая можетъ дать это разрѣшеніе, а можетъ и не дать его, смотря по тому, насколько открытіе подобныхъ лавокъ вызывается необходимостью и потребностями быта рабочихъ. Въ той же статьѣ указано, что цѣлью этихъ лавокъ можетъ быть поставлено лишь снабженіе фабричныхъ служащихъ и рабочихъ недорогими и доброкачественными предметами потребленія. Инспекціи же предоставлено и право утверждать какъ таксы продаваемыхъ изъ этихъ лавокъ предметовъ, такъ и списокъ ихъ, при чемъ фабричныя управленія на общемъ основаніи могутъ приносить жалобы фабричнымъ присутствіямъ на распоряженія инспекціи. Но примѣненіе этихъ столь ясно выраженныхъ постановленій возбудило сомнѣніе въ томъ, какіе именно изъ продаваемыхъ въ фабричныхъ лавкахъ предметовъ могутъ быть отнесены къ предметамъ первой необходимости, поэтому признано было необходимымъ поручить фабричнымъ присутствіямъ составить для руководства фабричныхъ инспекторовъ списки предметовъ первой необходимости ¹⁾. Эта мѣра можетъ быть объяснена лишь предположеніемъ, что фабричные инспектора затрудняются въ пользованіи предоставленнымъ имъ по закону правомъ не допускать продажи изъ фабричныхъ лавокъ предметовъ, не служащихъ удовлетворенію первой необходимости. Можно было бы найти въ тѣхъ же циркулярахъ и другія указанія на то, что фабричная инспекція въ нынѣшнемъ составѣ какъ бы нуждается въ детальномъ разъясненіи и толкованіи такихъ законовъ, которые врядъ ли могутъ возбуждать сомнѣнія при ихъ примѣненіи.

Но, тѣмъ не менѣе, изъ того, что произведенныя въ послѣднее время въ организаціи фабричнаго надзора измѣненія не

¹⁾ Циркуляръ 21-го августа 1896 года.

только не сузили предѣловъ компетенціи инспекціи, а, наоборотъ, раздвинули ихъ, можно заключить, что въ общемъ инспекція съ успѣхомъ выполняетъ возложенныя на нее задачи. Улучшеніе матеріальнаго положенія фабричныхъ инспекторовъ и предоставленіе имъ нѣкоторыхъ преимуществъ въ служебномъ положеніи должно содѣйствовать если не улучшенію личнаго состава ихъ, то, во всякомъ случаѣ, не ухудшенію его. Какъ и первый, такъ и нынѣшній составъ инспекціи комплектуется изъ лицъ, чуждыхъ бюрократической средѣ, а это можетъ служить гарантіей тому, что такое живое дѣло, какъ регламентація различныхъ сторонъ фабричной жизни, не будетъ сведено къ сухому и формальному служенію. Ни законъ, ни административныя распоряженія не могутъ въ достаточной степени указать истинное направленіе въ дѣятельности фабричной инспекціи, которое можетъ опредѣлиться лишь при живомъ интересѣ, возбужденномъ разумнымъ и чуждымъ формализма отношеніемъ ея къ дѣлу.

Приступая къ выводамъ, къ которымъ приводитъ разсмотрѣніе организаціи у насъ фабричнаго надзора, необходимо замѣтить, что въ послѣднее время были произведены въ этой организаціи существенныя измѣненія, которыя показываютъ, что существующая организація надзора не можетъ быть признана установившейся.

Мы видѣли, что карательная дѣятельность инспекціи обставлена весьма дѣйствительными средствами къ обезпеченію исполненія всѣхъ постановленій закона, значеніе которыхъ поэтому и въ законодательствѣ, и въ жизни остается одинаковымъ. Средства, которыми обладаетъ для этого инспекція, вполне достаточны для того, чтобы вселять уваженіе къ требованіямъ закона со стороны фабричныхъ управленій и воспитывать въ этомъ уваженіи представителей промышленности. Безъ этого уваженія значеніе всего фабричнаго законодательства было бы умалено и сведено къ значенію постановленій мертвыхъ, лишенныхъ практическаго примѣненія. Къ тому же съ понятіемъ о законѣ естественно связано представленіе о престижѣ его и изданіе законовъ безъ увѣренности въ томъ, что требованія ихъ будутъ

исполняться, не соответствовало бы достоинству законодательной власти. Въ этомъ отношеніи наше фабричное законодательство, обезпечиваясь въ своемъ исполненіи спеціальными карательными постановленіями съ широкимъ примѣненіемъ взысканій въ административномъ порядкѣ и надзоромъ со стороны инспекціи, обладающей возможностью не только обнаруживать нарушенія законовъ, но и преслѣдовать виновныхъ, оставляетъ желать весьма немногаго.

Мы видѣли, что наше законодательство съ особою заботливостью осуществляетъ весьма важную задачу, заключающуюся въ устраненіи и предупрежденіи споровъ между нанимателями и ихъ рабочими. Взаимныя отношенія между ними создаютъ массу поводовъ къ различнаго рода неудовольствіямъ, которыя выливаются въ нежелательныя формы въ тѣхъ случаяхъ, когда возможность для рабочихъ отыскивать законнымъ образомъ защиту своихъ правъ затруднена. Естественно, съ изданіемъ законовъ, регламентирующихъ всѣ стороны фабричной жизни и разграничивающихъ интересы нанимателей и рабочихъ, вопросъ о предоставленіи имъ возможности прибѣгать къ содѣйствію близко стоящей къ нимъ власти для справедливаго разрѣшенія всѣхъ недоразумѣній пріобрѣлъ первенствующее значеніе.

Посредничество инспекціи, пользующейся довѣріемъ обѣихъ сторонъ, знакомой со всѣми мелочами фабричной жизни и могущей безпристрастно обсудить всѣ эти мелочи, можетъ вносить въ эту среду замѣтное успокоеніе, служа такимъ образомъ интересамъ мира и высокимъ задачамъ государства, направленнымъ къ возможному охраненію права отъ несправедливыхъ и незаконныхъ дѣйствій. Этого рода дѣятельность инспекціи является въ высшей степени благодарной.

Стоя близко къ фабричной жизни и наблюдая различныя стороны ея, фабричная инспекція обладаетъ вѣрными свѣдѣніями о дѣйствительномъ положеніи вещей, которыя служатъ основаніями для разумной политики. Наблюденіе и изученіе въ теченіе долгаго времени условій труда въ промышленности и положенія рабочихъ, при постоянномъ сношеніи съ ними и ихъ нанимателями, дѣлають фабричныхъ инспекторовъ лучшими экспертами при рѣшеніи всѣхъ вопросовъ фабричнаго законодательства.

Для осуществленія всѣхъ этихъ задачъ потребовалась спеціальная правительственная организація, ибо обыкновенная администрація не была бы въ состояніи выполнить ихъ. Эти задачи требуютъ отъ исполнителей особыхъ личныхъ качествъ и должны составлять ихъ исключительную дѣятельность. Воспрещеніе фабричнымъ инспекторамъ принимать какое бы то ни было участіе въ промышленныхъ и торговыхъ предпріятіяхъ дѣлаетъ ихъ исполнѣ независимыми. Этому же способствуетъ и сравнительно хорошее матеріальное положеніе инспекторовъ, дающее возможность привлекать въ инспекцію лицъ съ высшимъ техническимъ образованіемъ и притомъ практически знакомыхъ съ промышленностью.

Отдаваясь своей трудной и въ то же время благодарной задачѣ, фабричная инспекція пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе. И въ настоящее время она снискала къ себѣ довѣріе рабочихъ и даже ихъ нанимателей; первые находятъ въ инспекторахъ защитниковъ ихъ справедливыхъ интересовъ, а вторые убѣждаются, что при помощи инспекціи скорѣе всего можно достигнуть вліянія на рабочихъ. Занявъ такое положеніе, инспекція въ дѣлѣ содѣйствія установленію нормальныхъ отношеній между хозяевами и рабочими не ограничивается лишь наблюденіемъ за исполненіемъ постановленій закона, предупрежденіемъ и разрѣшеніемъ споровъ, но воспринимаетъ еще и другія функціи: она развиваетъ и осуществляетъ частныя мѣропріятія на пользу рабочихъ; въ этомъ отношеніи инспекція способствуетъ разрѣшенію тѣхъ задачъ, осуществленіе которыхъ можетъ принадлежать лишь частной инициативѣ, а не законодательству.

Существо обязанностей, лежащихъ на фабричной инспекціи, не располагаетъ къ формальному исполненію ихъ и живое, разумное отношеніе къ явленіямъ фабричной жизни могло бы составить отличительную черту дѣятельности ея. Въ этомъ отношеніи инспекція, будучи проникнута добрымъ нравственнымъ духомъ и интересомъ къ дѣлу, занимаетъ среди прочихъ отраслей нашей администраціи особое положеніе, снискавшее ей заслуженное уваженіе.