

**ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРІШЕННЯ
«РОБІТНИЧОГО ПИТАННЯ» У РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ (КІНЕЦЬ ХІХ СТ.):
ІСТОРИКО-ЕКОНОМІЧНИЙ ВИМІР**

У статті висвітлено основні складові державної політики Російської імперії щодо вирішення «робітничого питання», у тому числі за рахунок створення та функціонування інституту державної фабричної інспекції. Визначено, яким чином недосконалість інституційно-правового забезпечення державного контролю за діяльністю підприємців впливала на загострення соціальних конфліктів, гальмувала становлення цивілізованих ринкових відносин (наприкінці ХІХ ст.).

В статье отражены основные составляющие государственной политики Русской империи относительно решения «рабочего вопроса», в том числе за счет создания и функционирования института государственной фабричной инспекции. Определено, каким образом несовершенство институционно-правового обеспечения государственного контроля за деятельностью предпринимателей влияло на обострение социальных конфликтов, тормозила становление цивилизованных рыночных отношений (в конце ХІХ века).

The main components of state policy in Russian Empire considering 'labor task' solution, taking into account the maintaining and functioning the institution of state factory inspection, are highlighted. We have determined the process in which imperfection of institutional legal support for state control of entrepreneurs' activity influenced on sharpening of social conflicts, braked creating civilized market relationships at the end of 19th century.

Ключові слова: інституційно-правове забезпечення, ринкові реформи, «робітниче питання» у Російській імперії, регламентації прав і обов'язків праці і капіталу, штраф.

У вітчизняній та світовій економічній науці визнано, що інституційно-правове забезпечення розвитку ринкових відносин займає одне з вирішальних, провідних місць у системі інституційного забезпечення трансформаційних перетворень суспільного розвитку. Актуальність такої постановки проблеми підтверджує і сьогоденна практика України.

Водночас, історичні витоки недосконалості та «подвійності» правових стандартів при здійсненні ринкових реформ, як свідчить досвід вітчизняних історико-економічних досліджень, сягають корінням ще другої половини ХІХ ст. Узагальнення досвіду та прорахунків таких трансформаційних перетворень, зокрема дослідження інституційно-правового забезпечення вирішення «робітничого питання» у Російській імперії (кінець ХІХ ст.), має велике значення не тільки з позицій ретроспективного погляду на історію, але і з позицій теоретико-методологічного обґрунтування сучасних принципів та цивілізованих підходів до розв'язання проблем соціального захисту робітників, пошуку шляхів щодо зниження соціальної напруги у суспільстві.

Історико-економічні дослідження різних складових та сфер інституційного забезпечення ринкових реформ перебувають у центрі уваги таких відомих українських вчених як Л.П.Горкіна [1, с.193-211], Т.І.Дерев'янкін [1, с.22-

32], П.М.Леоненко [1, с.163-173] та ін. Велику увагу цим питанням приділяють і російські вчені, дослідники історії розвитку підприємництва у XIX – початку XX ст.: І.В.Поткіна, Т.М.Китаніна, А.Л.Дмитрієв та інші [2]. Водночас з тим, висвітлення історії інституційно-правового забезпечення розвитку ринкових відносин у цей період має ще багато «білих плям».

Метою статті є історико-економічний аналіз особливостей становлення та розвитку інституційно-правового забезпечення щодо вирішення «робітничого питання» у Російській імперії (кінець XIX ст.). Для досягнення мети у статті були поставлені такі завдання:

- ✓ висвітлити історичні передумови формування інституційно-правового забезпечення вирішення «робітничого питання» у Російській імперії (кінець XIX ст.);

- ✓ дослідити сутність та інституційну природу фабричної інспекції, її прав та повноважень у сфері державного контролю за діяльністю підприємців;

- ✓ виявити особливості формування інституційного середовища щодо регламентації прав і обов'язків праці і капіталу на промислових підприємствах Російської Імперії в контексті дотримання принципу «соціальної справедливості».

Історія формування інституту фабричної інспекції у Російській Імперії сягає корінням у 80-ті роки XIX ст. Закон, в якому вперше говорилось про права робітників та про створення інституту фабричної інспекції, був прийнятий 1 червня 1882 р. (введений у дію 1 травня 1884 р.).

Важка, нерегламентована праця на заводах і фабриках (у тому числі і в нічну зміну) у 80-ті - 90-і рр. XIX ст. була нормою для всіх підприємств на території Російської Імперії. Економічні інтереси робітників в умовах бурхливого промислового перевороту і за умов збереження абсолютної монархії практично не брались до уваги. В умовах первісного нагромадження капіталу робота найманих працівників на промислових підприємствах не підлягала державній регламентації. Нормою був робочий день тривалістю 14-16 годин і праця у нічний час, що стало однією з причин різкого збільшення кількості травматичних випадків на виробництві, соціального невдоволення працівників, що знаходило виявлення у стихійних страйках (робітничих «стачках») та короткострокових (місцевих) бунтах робітників.

Під тиском прогресивної інтелігенції, що наголошувала на необхідності відповідності російської правової практики створення цивілізованого правового поля для роботи вітчизняної промисловості правовим традиціям Європи, у суспільстві поширювалось розуміння того, що подальша державна бездіяльність у сфері фабричного законодавства може викликати масові народні «заворухення». Як наслідок цих процесів – державна влада Російської Імперії розпочинає законодавчу роботу в цьому напрямку. Так, Законом від 3 червня 1885 р. у Російській імперії була заборонена нічна

робота підлітків і жінок на прядильних та ткацьких фабриках (з виробництва бавовни, льону, вовни тощо). Цей закон мав тимчасовий характер і набув змін у 1890 р. [3, с. 231].

Однією з найважливіших проблем для Російської Імперії середини 80-х рр. XIX ст. залишалась проблема регламентації процедури найму робітників, законодавче узаконення їх прав та обов'язків. Загальні правила найму, «обов'язкові до виконання» на всій території Російської Імперії були прийняті 3 червня 1886 р. – «Особые правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих». Спочатку такі правила були введені лише у Петербурзькій, Московській і Владимирській губерніях. У 1891 р. дія «Правил» поширилась ще на 2 губернії, у 1894 р. – на 13 губерній; у 1896 р. – на 8 губерній і лише у 1897 р. «Правила» поширились на всю європейську територію Російської Імперії. У Бакінській губернії вони були введені з 1899 р., а у Черноморській, Тіфліській та Кутаїській губерніях – з 1901 р.

Згідно з положеннями «Особых правил о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих», передбачалося введення нового інституту – фабричної (державної) інспекції. Цей інститут державного контролю досить швидко прижився в системі управління промисловістю Російської Імперії. Збільшення обсягів виробництва, зростання кількості фабрик і заводів вимагало і збільшення кількості штату фабричних інспекторів. Так, станом на 1884 р. на всю Російську Імперію було передбачено усього 20 інспекторів (станом на 1885 р. на одного інспектора доводилось 1295 промислових закладів з 43491 робітниками). Поступово штат фабричних інспекторів збільшувався: у 1891 р. – 36 інспекторів, у 1897 р. – 171 інспектор; у 1899 р. – 251 інспектор. В результаті збільшення штату на одного державного інспектора у 1899 р. припадало вже 80 промислових закладів з кількістю 5520 працюючих [4, с. 356].

У 1899 р. територія Європейської Росії була поділена на 6 округів, на чолі яких були поставлені окружні інспектори, а їм підпорядковані старші фабричні інспектори. Одночасно з такими змінами при міністерстві фінансів було засновано «Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие». Згідно з діючим на той період у Російській Імперії фабричним законодавством, були визначені права та обов'язки фабричної інспекції, у тому числі: нагляд за виконанням постанов про роботу малолітніх; прийняття заходів щодо попередження суперечок і непорозумінь між фабрикантом і робітником; нагляд за виконанням договірних відносин, встановлення яких підлягає вільному узгодженню сторін, але у певних межах, визначених законом.

Державною фабричною інспекцією затверджувались правила внутрішнього розпорядку на фабриках (заводах). Правила повинні були

оприлюднюватися на фабриці (заводі) (тобто вивішені у людному місці) і обов'язково включали наступні положення:

1. Розклад роботи (окремо для дорослих і малолітніх), у тому числі: години початку та завершення роботи; кількість і тривалість перерв для відпочинку, сніданку та обіду протягом роботи; час закінчення роботи перед недільними та святковими днями тощо.

2. Розклад свят, під час яких підприємство не працювало.

3. Порядок і тривалість «відсутності на роботі». Для робітників, що проживали у заводських (або фабричних) приміщеннях, встановлювався порядок і тривалість «перебування і відсутності» стосовно даних приміщень.

4. Умови користування для робітників влаштованими при заводі (фабриці) квартирами (бараками), лазнями тощо.

5. Надання і регламентація часу на чищення машин і апаратів, а також прибирання майстерень, цехів (якщо за умовами договору про найм ці обов'язки були покладені на робітників).

6. Визначення обов'язків щодо дотримання порядку і «благочиння» на фабриці.

7. Вимоги щодо «дотримання обережності» при роботі найманих працівників з машинами, вогнем, знаряддями праці тощо [3, с. 284].

Вищезазначені правила ставили за мету внести порядок у процедуру найму, роботи та відпочинку робітників; чітко розмежувати відповідальність робітників і підприємців за травматизм на виробництві; регламентувати порядок нарахування штрафів. Одночасно з такими завданнями «Присутствиям по фабричным делам» було надано право видавати постанови «...про заходи для охорони життя, здоров'я і моралі робітників під час роботи», вирішувати питання про лікарську допомогу робітникам тощо.

Водночас, внаслідок відсутності єдиного правового поля, що гарантувало та забезпечувало відповідальність підприємців перед робітниками і фабричною інспекцією; низького розміру штрафів та високого рівня корупції в колах, які контролювали виконання фабричного законодавства, дотримання підприємцями вищезазначених правил і гарантій було вкрай незадовільним і слабо контрольованим. Державний контроль над виконанням прав і обов'язків сторін у процесі найму на промислових підприємств Російської Імперії за законом 7 червня 1899 р. перейшов у розхпорядження «Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия», де і був «забюрократизований» за допомогою багатьох циркулярів та інструкцій.

Крім загальних питань регламентації прав і обов'язків праці і капіталу на промислових підприємствах Російської Імперії, у компетенції фабричної інспекції перебувала і низка практичних питань: про контроль за нормуванням робочого дня; про контроль за регламентацією дитячої праці та праці підлітків; про контроль за регламентацією процедури прийому

робітників на роботу та звільнення; про порядок нарахування та стягнення штрафів тощо. Рішення цих питань відіграло важливу роль у розбудові інституційно-правового середовища розвитку російського підприємництва, у формуванні «правового поля» відносин між працею та капіталом.

Поряд з цим, становлення інституту фабричного законодавства передбачало створення реєстру робітників та збір статистичної інформації про них. Фабричне управління було зобов'язане вести іменний список працюючих (із зазначенням місця проживання та віку кожного з робітників). Кожному робітнику (не пізніше семи днів з початку роботи на фабриці) мала бути видана розрахункова книжка (за зразком, затвердженим «губернською присутністю»), у якій зазначалась наступна інформація: розмір заробітної плати; визначення підстав для її нарахування та строки виплати; розмір плати за користування робітниками квартирами, лазнями, що знаходились при заводі (фабриці) тощо; умови найму, обговорені та прийняті за спільної згоди сторін; запис розмірів заробітку робітника із зазначенням кількості накладених стягнень (штрафів) і підстав щодо їх накладення; витяги з постанов закону і правил внутрішнього розпорядку, що визначали права, обов'язки та відповідальність робітників.

Умови договору з найму робітника мали визначати розмір заробітної плати та встановлювати підстави для її нарахування. Як альтернатива договору для нарахування заробітної плати використовувались загальні «розціночні таблиці», відомості та тарифи, які оприлюднювались у майстернях за підписом завідувача фабрикою і фабричного інспектора. При цьому на всій території Російської Імперії було встановлено, що чини фабричної інспекції «...не в праві відмовляти у засвідченні поданих розцінок по заробітній платі» (оскільки і тарифи та розмір заробітної плати можуть бути результатом індивідуальної «домовленості сторін»). Як правило, користуючись такою «поправкою», роботодавці традиційно занижували заробітну плату робітників і тарифи по заробітній платі, а робочі виявлялися безправними у захисті своїх економічних інтересів.

З метою попередження масових виступів робітників (в основному, через масове поширення практики заниження розмірів заробітної плати), циркуляром міністерства фінансів Російської Імперії 1898 р. було наказано чинам фабричної інспекції повідомляти про прийняті розцінки по заробітній платі місцевому губернському керівництву. В цілому ж, за законодавством Російської Імперії, до підприємців висувалась єдина вимога – розцінки заробітної плати повинні виставлятися у майстернях за підписом керуючого фабрикою (або заводу). До усталених вимог також відносилось наступне: встановлена через угоду між робітником та промисловим закладом заробітна плата не повинна була знижуватись до закінчення укладеного з робітником строкового договору (або без попередження робітника за два тижні при договорі про наймання на роботу на невизначений термін).

Згідно з положеннями циркулярів міністра фінансів (від 10-30 березня 1894 р. № 3538 та від 13 червня 1896 р. № 16508), чини фабричної інспекції зобов'язані були стежити за розмірами поданих розцінок з оплати праці, щоб «попередити свавілля в оцінці праці робітників» [5, с. 68]. Однак зауваження та поради фабричного інспектора (або губернатора) носили для фабрикантів виключно рекомендаційний характер – а отже, стосовно питань про встановлення розміру заробітної плати робітники практично завжди програвали.

На підприємствах машинобудівних, чавуноливарних заводів, на підприємствах обробної промисловості Російської Імперії правилом стала практика встановлювати з боку підприємців лише межі більшої чи меншої заробітної плати за певний вид роботи, не вказуючи кожному робітнику його конкретний розмір щодо оплати праці. Циркуляр міністерства фінансів від 13 червня 1896 р. № 16508 визнав можливим для підприємств обробної промисловості зазначити граничні розцінки з оплати кожного виду роботи, але з тією умовою, щоб кожному робітнику, який приступав до роботи, вписувати у розрахункову книжку точну суму оплати праці.

Болючим питанням для робітників Російської Імперії наприкінці XIX ст. залишалась проблема штрафів. Відсутність регламентації цього питання на державному рівні створювало умови для зловживань стосовно відрахувань від заробітної плати робітників за рахунок штрафів. Інтереси робітників щодо штрафів, практично, були не захищені. Так, для підтримання на фабриках і заводах належного порядку, завідувачам (керуючим) промисловими підприємствами надавалося право накладати на робітників грошові стягнення у таких випадках: за неякісну роботу (брак); за прогули; за порушення суспільного порядку тощо.

За неякісну роботу накладався штраф за принципом наявності браку («несправностей»). Разом з тим, критерій «несправностей» встановлювався за місцем роботи і не був регламентований державою. Саме у цьому й полягала можливість зловживань підприємцями при нарахуванні штрафів. Якщо ж фабриці (заводу) було завдано матеріального збитку, то відшкодування такого збитку передбачалося здійснювати лише у судовому порядку. Проголом вважалася неявка робітника на роботу не менш як на половину робочого дня. Стягнення за прогул (штраф) бралось протягом одного місяця і не мало перевищувати шестиденного заробітку робочого понад заробітку, утриманого за прогули. Для робітників штраф за прогул законодавчо було визначено у сумі не більше 1 рубля за день прогулу (але не більше 3-х рублів). Під порушенням порядку розуміли: несвоєчасну появу на роботу, самовільну відсутність на роботі протягом певного періоду часу тощо. Штраф за такі порушення не повинен був перевищувати 1 руб.

Усі стягнення і штрафи, що накладаються на робітника, повинні були фіксуватися на фабриці (заводі) і записуватися «особливу шнурову книгу»

(тобто прошнуровану). Такі записи перевірялися фабричною інспекцією з позицій законності стягнень, що накладалися на робітника. Згідно з російським фабричним законодавством, розміри штрафів й випадки, за якими вони нараховувалися, повинні були фіксуватися в особливих табелях, затверджених фабричною інспекцією. Такі табелі вивішувались на загальний огляд у майстернях заводів і фабрик. Штрафи (стягнення), що накладалися на робочих за правопорушення, загалом не повинні були перевищувати однієї третини заробітку працівників за встановлений період оплати. При перевищенні встановленого розміру нарахованих штрафів йшлося вже про звільнення робітника.

Нараховані та утримані штрафи повинні були йти не на користь власників фабрики (заводу), а на створення особливого капіталу, який передбачалося використовувати на задоволення потреб самих робітників (водночас, процес використання цих коштів залишався у компетенції підприємців і слабо контролювався органами фабричної інспекції). Поряд з цим, відсутність правового захисту робітника консервувало його безправ'я у сфері нарахування штрафів. Брак, що виникав з причин низької якості сировини все одно штрафувався як провина робітника. А скарги робітника на утиски з боку майстра (як правило, саме майстер нараховував штрафи) жорстко засуджувались керівництвом підприємства, що у кінцевому підсумку приводило до звільнення робітника, який скаржився.

До компетенцій фабричних інспекторів відносилось право обкладати штрафами і власників фабрик (заводів). Такі штрафи нараховувались за утримання робітників без надання їм розрахункової книжки; за порушення при проведенні розрахункових книжок (штраф від 5 до 25 руб.) тощо. Водночас на практиці подібні штрафи практично не стягувались. Підприємця також могли покарати штрафом, якщо він брав з робітників плату за ті предмети і послуги, які повинні були надаватись безкоштовно. Штраф нараховувався і за перевищення плати за послуги користування лазнею, їдальні тощо; за розрахунки понад тарифів, затверджених фабричною інспекцією; за оплату праці робітникам замість грошей товаром (хлібом тощо) – штраф від 50 до 300 руб. Однак такі штрафи суттєво не впливали на поведінку підприємців [3, с.137].

В цілому ж, фабрично-заводське законодавство Російської Імперії традиційно захищало інтереси підприємців. За відмову робітника продовжувати роботу до терміну завершення найму, а також у випадку, якщо договір найму був укладений на невизначений термін, а робітник відмовлявся виходити на роботу, не попередивши про це керівництво за два тижні, за законом він підлягав арешту на період до 1 місяця. Більш жорстке покарання було передбачено за «припинення роботи скопом», тобто за страйк. Керівникам (організаторам) страйків загрожувало до 8 місяців тюремного ув'язнення, а учасникам – до 4 місяців в'язниці. При цьому

підприємці мали повне право самостійно приймати рішення про розірвання договору найму, а робітник для свого захисту у відповідь міг пред'явити тільки цивільний позов [6, с. 96, 139].

Таким чином, наприкінці XIX ст. внаслідок відсутності розвиненого інституційного правового поля вирішення робітничого питання, економічне та становище робітників в Російській Імперії було вкрай незадовільним. Робітник, практично, був позбавлений всіх громадянських прав щодо захисту власних інтересів, не міг вільно організовуватися у «професійні союзи» (професійні спілки). Водночас, об'єднання підприємців у союзи (синдикати і трести) на державному рівні усіяло заохочувалось [7, с. 55].

Для робітників були створені організаційні та правові перешкоди і в таких питаннях, як створення кас взаємодопомоги на підприємствах. За законом статут кас та порядок надання матеріальної допомоги розробляло керівництво заводів (фабрик), метою цього було не допустити фінансування можливих страйків робітників за рахунок коштів кас взаємодопомоги. Внаслідок цього, більшість кас взаємодопомоги ще при їх створенні виявилась «мертвонародженою» справою. Та ж доля спіткала і закон про створення робітничих комітетів, освіту яких міністерство фінансів віддало під контроль підприємців [8, с. 245].

Відсутність розвинутого інституційно-правового середовища щодо організації повсякденного життя робітників проявлялась і у тому, що у духовному житті робітників у кінці XIX ст. найважливіше місце відводилось виключно релігії. Просвіта, читання книг вважались «небезпечним заняттям». Цікаво відзначити, що у більшості випадків робітник навіть не міг читати книги, дозволені загальною цензурою (для робітників існувала особлива цензура). Придбання книг було досить дорогим, тому, в основному, доступними були книги з безкоштовних народних бібліотек, переважно релігійного змісту. Згодом нереалізований потяг робітників до знань буде дуже швидко зайнятий революційною агітацією у «робітничих гуртках» та розповсюдженням революційної літератури.

Відсутність розвиненого інституційно-правового середовища для існування, розвитку й удосконалення фабричного законодавства та роботи і повноважень державної фабричної інспекції у Російській Імперії було притаманне усьому періоду кінця XIX – початку XX ст. Замовчування або ж, як крайність, силове вирішення робочого питання (за допомогою розгону мирних демонстрацій та силового придушення страйків робітників тощо) тільки загострювало ситуацію, заганняючи її у політичний «глухий кут». Такі події відбувалися на тлі підсилення бюрократизації і відсутності інститутів державної підтримки просвітницької роботи щодо розповсюдження європейського досвіду вирішення робітничого питання. У кінцевому підсумку комплекс невирішених питань щодо законодавчого забезпечення робітничого питання, відсутність дієвих інститутів державного контролю,

розвитку інститутів державної інспекції всіх сфер економіки (у тому числі йдеться і про сферу організації фабричної інспекції); неспроможність влади забезпечити еволюційний процес суспільних реформ і призвело Російську Імперію до революційних подій осені 1917 р.

Історичний досвід свідчить, що тільки за рахунок цивілізованого, інституційно-правового забезпечення всіх «гострих» питань розбудови ринкової економіки можна досягти позитивного ефекту. У цьому напрямі мають відбуватись і сучасні дослідження державного регулювання та державного контролю розвитку ринкових відносин між працею та капіталом.

Список використаних джерел:

1. Історія народного господарства та економічної думки України. Зб.наук.праць. – Вип.41. – Київ: ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України», 2008 – 300 с. (ISSN 0320-4421)
2. История предпринимательства в России: XIX – начало XX века. Вып.4: Сб.Статей / Под ред. А.Л.Дмитриева, А.А.Семенова; Высшая школа менеджмента СПбГУ. – СПб.: Изд-во «Высшая школа менеджмента», 2008. – 452 с. (ISBN 978-5-9924-0008-3).
3. Сборник узаконений, правил и распоряжений по делам, касающимся фабричной инспекции. – Выпуск II. – Петербург, 1899 г. – 1036 с.
4. Собрание речей т.т. Депутатов Государственной думы I и II созыва. – СПб.: Тип. «Разумь», 1908. – 685 с. + XXI с.
5. Сборник узаконений, правил и распоряжений по делам, касающимся фабричной инспекции. – Выпуск III. – Петербург, 1899 г. – 1073 с.
6. Установление о промышленности. – Свод Законов. – СПб., 1899. – Т.XI. – Ч. 2. – XXIII с. + 1369 с.
7. Фармаковский С.П. К вопросу о законодательном регулировании синдикатов и трестов. Доклад, читанный в Императорском Русском Техническом обществе 5 февраля 1910 г. – СПб, 1910. – 274 с.
8. Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчеты 1912 г. Сессия пятая. Часть II. – СПб., 1912. – XI с. + 1046 с.

УДК 364.043.2

Ю.А.Урсакий,

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ,
м. Чернівці

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ РОСІЇ У 2009 РОЦІ

У роботі розглядається розвиток соціальної сфери за попередній рік. Проводиться чіткий аналіз таких складових соціальної політики, як освіта та наука, охорона здоров'я, культура, становище житлово-комунального комплексу. Вказано основні цілі стратегії державного розвитку Російської Федерації у кожному з напрямків.

В работе рассматривается развития социальной сферы за предварительный год. Проведен детализированный анализ таких компонентов социальной политики, как наука, образования, здравоохранения, культура, ЖКХ. Подано главные цели стратегии государственного развития Российской Федерации в каждом из направлений.

In work it is considered developments of social sphere for preliminary year. It is spent детализированный the analysis of such components of social policy as a science, formations, public health services, culture, housing and communal services. It is submitted strategy overall objectives developments of Rosijsky Federation in each of directions.

Ключові слова: соціальна сфера; структура соціальної політики; освіта; охорона здоров'я, культура; ЖКК; цілі державного розвитку РФ.