
В.П. Богданов

Развитие систем фабричной инспекции и общественного призрения в конце XIX в.*

Примечательно, что в энциклопедическом словаре Брокгауза и Ефрона понятие «социальный вопрос» определено так: «В тесном смысле то же самое, что и «рабочий вопрос», в более широком смысле социальный вопрос может быть определен как вопрос преобразования общественного строя в интересах тех же классов, которые принимают главное участие в создании национального богатства»¹. В момент развития и утверждения капиталистических отношений пролетариат становится основным «создателем национального богатства» и низведение «социального вопроса» до рамок «рабочего» вполне оправдано. Так или иначе, но решение и того, и другого вопросов в дореволюционной России происходило примерно в одни и те же сроки, а постановления, касающиеся обоих вопросов, принимались почти одновременно. Задача предлагаемой статьи — проиллюстрировать этот тезис конкретными примерами и дать свое объяснение этому феномену.

Как известно, история фабричной инспекции как института началась в 1882 г., с принятием закона «О малолетних, работающих на заводах и мануфактурах». В это же время шло обсуждение путей развития общественного призрения². Своеобразным полигоном в обоих случаях стала Москва. Именно в условиях крупного промышленного центра социальные язвы были наиболее заметны. Так, в Комитет о просящих милостыню г. Москвы в 1884 г. обратились 2 441 человек, а в следующем году — 3 165. В 1887 г. было выявлено 9 170 человек в ночлежках; бедных же, снимавших углы — 25 226. Среди них оказались и 497 дворян, и 146 лиц духовного звания, и 80 купцов. Детей нищих, проживавших без призора — 4 689 человек. К этому же следует прибавить большое число тех, кто скрывались и под учет не попали: обитателей Хитрова рынка; ночевавших под мостами, в строящихся домах и т. д.³ В том же 1882 г., 5 октября, т.е. чуть позже принятия закона «О малолетних...», была выдвинута одна интересная идея, касающаяся общественно-

* Работа выполнена при поддержке РГНФ, проект № 05-01-01388а.

¹ Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е. Андреевского. СПб., Ф.А. Брокгауз, И.А. Эфрон. СПб., 1900. Т. 31 (61). С. 758.

² Под «общественным призрением» в XIX — начале XX вв. понималась совокупность благотворительных заведений и обществ, как государственных, так и частных.

³ В Комиссию о пользах и нуждах Общественных при Московской Городской Думе: доклад председателя комиссии И.Н. Мамонтова по вопросу о передаче в ведение Московского Городского управления дела разбора и призрения нищих в Москве и об организации благотворения в Москве Городским Общественным Управлением. 3 ноября 1887 г. М., 1887. С. 23.

го призрения, — разделить территорию Москвы на отдельные участки для благотворения. В качестве территориальной единицы выступал приход. Церковь официально подключалась к делу «правильной», «регулярной» (как говорили в то время) филантропии. Государство же ограничивало свою компетенцию в этом вопросе. Эта мысль, озвученная на собрании в городской думе, ознаменовала постепенную перестройку существующей системы общественного призрения. И хотя она не была зафиксирована на правительственном уровне¹, она привела к расширению таких органов социальной помощи, как приходские попечительства о бедных.

Через год, 1 сентября 1885 г., в Москве был закрыт приказ общественного призрения. По Положению Комитета министров от 27 декабря 1885 г., дело призрения вообще и нищих в частности было возложено на местные и земские общественные учреждения. Особое совещание постановило:

1. Заведование дел о призрении нищих передать городскому управлению.
2. Учредить особые присутствия с привлечением местной помощи.
3. Определить, что деятельность присутствий должна руководствоваться положением, существующим для Комитета и состоящего при нем рабочего дома, а также высочайше утвержденными уставами для состоящих при Комитете учреждений.
4. Предоставить городскому управлению права ходатайствовать об изменении положения и уставов.

В свою очередь, московский генерал-губернатор постановил, что городское общественное управление должно само решать, что ему будет предпочтительнее: отпуск Комитету пособий, с оставлением существующего порядка дел, или принятие в свое ведение дела призрения нищих. Дума приняла второй вариант. Причем было оговорено, что «дума не согласна, как хозяин и распорядитель, чтобы дело благотворения велось каким-либо государственным учреждением».

Следующий год (1886) стал судьбоносным для института фабричной инспекции: 3 июня были приняты «Правила о надзоре», расширившие штат и полномочия фабричных инспекторов. Они вступили в силу с 1 октября и вызвали жесточайшую полемику на страницах периодических изданий. Для общественного же призрения Москвы важной вехой стал следующий 1887 г., когда Положение Комитета министров от 27 декабря 1885 г. стало воплощаться в жизнь. В основу реализации была положена идея того, что необходимо наладить систему предотвращения нищенства (прошения милостыни на улицах) как крайней формы бедности. Именно в это время было решено перейти к участковому принципу оказания помощи, но во главе участков должны были стоять не приходские попечительства, а попечи-

¹ Там же. С. 50.

тельства, напрямую подотчетные думе¹. Вопросы призрения нищих были возложены на комиссию о пользах и нуждах общественных.

Как известно, в 1894 г. С.Ю.Витте были проведены новые преобразования фабричной инспекции, что совпало и с реорганизацией общественного призрения в Москве. В 1893 г. Комитет для разбора и призрения просящих милостыню был упразднен. Было учреждено особое присутствие по разбору и призрению нищих при городском управлении, начавшее свои действия 22 января 1894 г.² Важнейшим нововведением в столице стали городские участковые попечительства о бедных. В основу их была положена так называемая Эльберфельдская система, хорошо зарекомендовавшая себя в Германии. Смысл ее заключался в том, что город разбивался на несколько участков, во главе которых стояли попечители. В обязанности их и сотрудников попечительств входило посещение неимущих, проживающих на участках, ответы на их просьбы о помощи и т. д. Как известно, обязанности участкового попечителя были довольно схожи с обязанностями фабричного инспектора. И в том, и в другом случае в основу положено личное ознакомление с бытом подопечных (будь то фабричные рабочие или неимущие определенного участка).

Волна забастовок, прокатившаяся в 1896/97 г., совпала с дальнейшим обсуждением вопросов общественного призрения в Москве. Еще в 1895 г. возникла идея создания особого органа, который бы контролировал всю благотворительную деятельность в первопрестольной. Планировалось, что им станет Благотворительный совет и Справочное бюро при нем. В свою очередь, это совпало с созданием проекта комиссии К.К.Грота по пересмотру системы общественного призрения в стране в целом. В 1897 г. в прессе было объявлено о создании Справочного бюро, но о конкретных его действиях каких-либо сведений пока не найдено.

В 1898 г. помощник шефа жандармов Пантелеев после расследования причин забастовок во Владимирской, Костромской и Ярославской губерниях предложил ввести вооруженную фабричную инспекцию, передав ее в ведение министерства внутренних дел. Комиссия К.П.Победоносцева не сочла возможной такую постановку дела. Однако важно, что идеи подчинения фабричной инспекции МВД и усиления контроля за ее деятельностью настойчиво поднимались.

В деле благотворительности идеи централизации и усиления контроля, как мы видели, также высказывались. В результате в 1898 г., 3 мая, состоялось первое заседание Благотворительного совета. В задачу нового учреждения входили следующие обязанности:

¹ Там же. С. 63.

² Присутствие по разбору нищих // Новости дня. 16.2.1896. № 4558.

- разработка и определение мер к согласованию и объединению деятельности городских попечительств с деятельностью всех благотворительных учреждений Москвы;
- разработка общих вопросов, касающихся постановки дела благотворительности в Москве;
- выяснение положения дела благотворения, как в отношении к средствам удовлетворения отдельных видов помощи, так и в отношении к свойствам и характеру потребностей нуждающихся в помощи;
- рассмотрение вопросов и проектов по делам благотворительности, вносимых городским управлением, благотворительными обществами и частными благотворителями.

В ближайшие планы деятельности Совета входило:

- собрание сведений о благотворительных учреждениях и регистрации бедных;
- обсуждение вопроса о нищенстве и пришлом населении, являющемся на заработки.

Последняя задача должна была осуществляться совместно с уже действовавшим Справочным бюро¹. Впрочем, о деятельности самого Благотворительного совета мало что известно. Первое его действие относится уже к 1899 г., когда новая организация ходатайствовала о предоставлении дополнительной суммы на создание обзора деятельности благотворительных учреждений². Но в 1900 г. московские газеты сообщили... снова об открытии Благотворительного совета³.

В 1899 г. было учреждено Главное по фабрично-заводским делам Присутствие (чем не аналог Благотворительного совета?), расширен состав инспектората, а в 1900 г. эти нововведения были закреплены в «Наказе чинам фабричной инспекции». История общественного призрения в Москве 1898-1899 гг. ознаменована дискуссией по поводу введения благотворительного налога с обитателей столицы в пользу организаций, занимающихся помощью неимущим. Это поставило бы благотворительную сферу Москвы под еще более жесткий (в данном случае финансовый) контроль со стороны МВД, которому подчинялась городская дума, учредившая Благотворительный совет.

Итак, мы видим, что решение двух важнейших вопросов (рабочего и «социального» в широком смысле этого слова) действительно проходило

¹ Открытие действий городского благотворительного совета // Русское слово. 4.5.1898. № 123. С. 2; Городской благотворительный совет // Московский листок. 4.5.1898. № 123. С. 2; Городской благотворительный совет // Новости дня. 4.5.1898. № 5360. С. 2.

² Городской Благотворительный Совет // Московские ведомости. 6.11.1899. № 306. С. 3.

³ См., напр.: Благотворительный совет // Ведомости Московской городской полиции. 11.1.1900. № 9. С. 3.

параллельно. Чем же объяснялось такое положение дел? Объективная причина, которая вызвала необходимость их скорейшего, одновременного решения, — нарастание социальной напряженности в целом. Было ли это совпадением или попыткой правительства в комплексе решить социальный вопрос — сказать трудно. Первое, видимо, вероятнее, однако и второго предположения отвергать нельзя.

Причем, как мы видим, решались эти вопросы схожим путем: централизация и подчинение двух институтов МВД. Но любопытно, что в случае с фабричной инспекцией и благотворительностью необходимость следования этим путям объяснялась по-разному. В первом случае она связана с развитием консервативных тенденций и желанием части политической элиты сократить компетенцию фабричной инспекции, низведя ее до уровня полицейского органа. Во втором, наоборот, — с желанием расширить самостоятельность благотворительных организаций, поставив их функционирование на более рациональную основу, чему способствовало распространение либеральных идей.

Почему же интеллигенция, особенно либеральная университетская профессура, так стремилась поставить дело благотворительности под юрисдикцию МВД, но была категорически против переподчинения фабричной инспекции этому министерству? Потому, что благотворительность, согласно различным проектам, должна была быть поставлена под надзор земств и городских дум, т. е. выборных органов власти. Как представляется, если бы фабричных инспекторов сделали подотчетными не губернаторам (как это произошло в 1903 г.), а этим же выборным органам, это могло устроить как саму инспекцию, так и, хотя бы отчасти, консервативное правительство.