
Раздел 2. ЭВОЛЮЦИЯ РОССИЙСКОЙ ИНДУСТРИИ ОТ РЕФОРМ ПЕТРА I ДО НАЧАЛА XX В.: ОТРАСЛЕВЫЕ И СЕКТОРАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

УДК 94(470.5)»19»

DOI 10.25205/978-5-4437-1718-0-10

Е.Г. Неклюдов

ГОРНЫЕ РЕФОРМЫ В РОССИИ XIX В.: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

E.G. Neklyudov

MINING REFORMS IN RUSSIA IN THE 19TH CENTURY: A COMPARATIVE ANALYSIS

Аннотация. Горные реформы в России XIX в. определяли организационные и правовые условия развития горнозаводской промышленности – базовой отрасли, от которой зависело не только общее состояние экономики страны, но и оборонная мощь государства. Одна из них в начале XIX в. приобрела черты редактируемой в процессе реализации реформы, направленной на стабильное развитие промышленности при усиленной роли государства; другая в силу особенностей подготовки в 1860-е гг. приобрела особую форму разделенного на части и растянутого во времени процесса, направленного на более свободное и динамичное развитие промышленности под наблюдением государства. Обе реформы достигли своих целей и представили два варианта реформирования крупной промышленности.

Ключевые слова: Россия, XIX в., горные реформы, горное ведомство, горные заводы, горнозаводчики.

В XIX в. в Российской империи были подготовлены и осуществлены две крупные реформы организационных основ горнозаводской промышленности, последовательно отразившие этапы развития этой базовой отрасли экономики в ходе разворачивавшейся в

стране модернизации. Одна из них, происходившая в первой половине века, хотя давно привлекала внимание исследователей, но полноценно еще не изучена [Акторы..., 2016; Арсентьев, 2019; Иванов, 1900; Лоранский, 1900; Манин, 2020; Неклюдов, 2011; Зубков, 2008]; вторая, охватившая вторую половину века, представлена гораздо полнее, хотя ее исследование началось только в последнее время [Акторы..., 2016; Ишутова, 1999; Неклюдов, 2018; Рукосуев, 2001; Зубков, 2008]. Такой историографический казус можно попутно объяснить в ходе сравнительного анализа реформ, которому и посвящена данная статья.

К началу XIX в. горнозаводская промышленность, представлявшая собой комбинированную отрасль крупного производства, которая включала добычу руд и их переработку на металлургических заводах, прошла уже долгий путь развития, достигнув значительных успехов. Она охватила несколько регионов сосредоточения необходимых для металлургии природных ресурсов и приобрела организационную форму самодостаточных территориально-хозяйственных комплексов – горнозаводских округов, отвечавших мануфактурному уровню производства. Округа принадлежали казне, деятельно участвовавшей в становлении важной для обороны страны промышленности, и частным предпринимателям, активно подключившимся к этой высокодоходной отрасли, что привело к формированию двух правовых секторов – казенного и частного¹. Для преодоления соперничества секторов первый из них был специализирован в основном на военной продукции, второй – на гражданской. В XVIII в. происходил и процесс формирования отраслевого управления в борьбе с тенденцией «растворить» его в общегосударственных учреждениях центрального или регионального уровня. Правовые условия развития промышленности определялись несколькими основополагающими законами (Берг-привилегией, Берг-регламентом, императорскими манифестами) и многочисленным некодифицированным законодательством. В конце XVIII в. государство установило сословные ограничения на владение горными заводами и вместо «горной регалии» ввело правило акцессии, отдав недра землевладельцу, от которого (а не от государства, как ранее) за-

¹ Кабинетский сектор, к которому относились Колыванские (Алтайские) и Нерчинские императорские заводы, не состоял в ведении горного начальства и на него сравниваемые реформы не распространялись.

висело отныне право предоставления недр для разработки, т.е. отменило и «горную свободу», дарованную Берг-привилегией 1719 г. В таком общем виде отечественная горнозаводская промышленность подошла к началу процесса ее реформирования, поэтапно охватившего весь XIX в.

Компаративный анализ начнем с предпосылок реформ, какими они представлялись в первую очередь участникам их разработки.

Как следует из предваряющих первую реформу докладов министра финансов графа А.И. Васильева 1804 и 1806 гг., ее причинами стали «великие затруднения» в организации горного управления в России, «ограниченность власти горных начальств» и их зависимость от местных гражданских учреждений, а также трудное «течение дел» на казенных заводах, «основанное на формах и обрядах», т.е. несовершенство сложившейся организации отраслевого управления и проблемы в развитии казенного сектора промышленности. При этом констатировалось, что частная, или «народная», промышленность тоже «чувствительно упадает» в первую очередь из-за «алчности» заводчиков, злоупотреблявших «казенными пособиями» в виде лесов, рудников и особенно приписных государственных крестьян, и требует «необходимой помощи со стороны Правительства»². Эта всесторонняя помощь должна была удерживать отечественную металлургию на достигнутом высоком уровне развития.

Отметим, что подготовка реформы была ускорена начавшимися административными преобразованиями в стране и стала их составной частью. Требовалось, чтобы горное ведомство на центральном уровне органично вписалось в учреждавшуюся тогда министерскую форму государственного управления, где за каждым министерством закреплялось управление целой сферой деятельности, и усилило свое влияние на региональном уровне в непротиворечивой координации с действующей в стране губернской системой власти. Поэтому в замыслах реформаторов на первый план выдвигались административные преобразования, которые с неизбежностью вели к укреплению роли государства в развитии промышленности.

Как следует из документации подготовительных комиссий, работа над второй реформой началась в 1850-е гг. с целью «облегчить» условия для горнозаводчиков ввиду предполагавшегося тогда от-

² Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 1-е. Т. 28. № 21460; Т. 29. № 22208.

крытия внутреннего рынка для иностранного железа, что вело к пересмотру горных законоположений, касавшихся в первую очередь частной промышленности. Впоследствии признали, что и казенный сектор, особенно страдавший от чрезмерной бюрократизации, нуждается в большей свободе и специализации на оборонной продукции³.

В 1860-е гг. затянувшаяся разработка реформы проходила уже на фоне начавшихся Великих реформ, в первую очередь отмены крепостного права, которое лежало в основе социальной организации горнозаводской промышленности. Это придало ей вид полноценной структурной реформы, касавшейся всех аспектов развития промышленности: отраслевого управления, секторальной структуры, налогообложения, и органично вписывало в состав Великих реформ. В контексте либеральных идей основное назначение преобразований виделось реформаторам если не в освобождении отрасли от государственного «участия», то в его существенном ослаблении ради преодоления выявившегося темпорального и технического отставания отечественной промышленности от европейских стран.

Подготовительные мероприятия у двух реформ существенно отличались по своей продолжительности, строю и участникам.

Имеющаяся литература о первой из них свидетельствует, что подготовка реформы не была особенно длительной. Она началась в 1802 г., когда недавно восстановленной Берг-коллегии предписали собрать сведения и «составить начертание Горного устава во всем пространстве горного управления», и завершилась утверждением подготовленных законопроектов в 1806 г. Все это время работа концентрировалась в руках горного ведомства и осуществлялась силами ведущих специалистов под руководством подключившегося к делу министра финансов. Механизм подготовки заключался в составлении участниками нескольких проектов, которые обсуждались сначала в узком, затем расширенном составе членов особого комитета. Это не исключало конфликтов между авторами проектов, но в условиях коллегиальности все-таки позволило создать согласованный план преобразований, воплотившийся в двух основных актах – Проекте положения для Горного департамента и Проекте горного положения для управления заводов хребта Уральского как «времен-

³ Объяснительная записка // Труды Комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1868. Т. 13, ч. 3. С. 68–79.

ном Уставе». Именно на Урале в течение пяти лет предполагалось испытать новое горное законодательство, после чего внести коррективы и по возможности распространить на другие металлургические районы империи. Сбор мнений и редактирование кодекса поручались особому комитету, который первоначально предлагалось создать в столице.

Участие горнозаводчиков в подготовке реформы не предусматривалось. По намекам, имеющимся в упомянутом докладе министра, это объяснялось отсутствием у них организации, где можно было бы выработать согласованное мнение предпринимателей. В этой связи министр предлагал организовать такое общество, которое впоследствии можно было привлечь к участию в корректировке преобразований.

В отличие от первой, подготовка второй реформы оказалась более сложной и потому длительной. В ней отчетливо выделяются три периода, каждый из которых был связан с деятельностью трех подготовительных комиссий. Комиссия для изыскания средств к развитию железного производства в России (1852–1857 гг.) занималась предварительным сбором сведений о состоянии и нуждах горной промышленности. Комиссия по пересмотру Горного устава (1857–1866 гг.) разработала проект преобразований путем подготовки его тематических разделов отдельными группами специалистов. Комиссия для пересмотра системы податей и сборов, действовавшая при Министерстве финансов, в 1866–1868 гг. должна была обсудить этот проект и отредактировать его окончательный вариант.

Первые две комиссии состояли из высших руководителей горного ведомства, но в 1864 г. заводчиков, проживавших в столице, все-таки пригласили принять участие в нескольких заседаниях Горной комиссии для обсуждения «непосредственных нужд» частной, в первую очередь посессионной, промышленности, что дало положительный эффект. На заседаниях же Податной комиссии участвовали представители разных ведомств, экономисты и горнозаводчики в качестве полноправных членов-экспертов, что оставило в меньшинстве нескольких членов Горной комиссии. Такой состав предопределил иной результат работы Податной комиссии, под влиянием заводчиков и либеральных экономистов не просто отредактировавших предложенный проект, а создавших альтернативный вариант Горного устава, который в свою очередь не устроил горных специа-

листов. Несогласованность проектов реформы поставила министра финансов перед сложным выбором.

Сравнительный анализ разработанных проектов позволяет увидеть их формальную и содержательную специфику. Если Проект горного положения 1806 г. касался только уральских заводов, то проекты Горного устава 1866 и 1868 гг. были уже общими кодексами, распространявшимися на всю территорию империи. При этом первый состоял из 943 статей, объединенных в 17 глав, в то время как проект Устава Горной комиссии включал 10 разделов и 404 статьи, а проект Податной – всего 7 разделов и 142 статьи. Это отражает принципиальную разницу подходов к преобразованиям: если реформаторы 1800-х гг. стремились к детальной регламентации управленческой деятельности, от организации которой, как они полагали, зависели успехи «горного промысла», то реформаторы 1860-х гг. уже не придавали ей такого значения, полагаясь на освобожденную в той или иной степени от «казенной опеки» деятельность предпринимателей.

Проект Горного положения определил структуру, функционал и субординацию с губернской властью нового регионального учреждения – Горного правления, подробно описал функции окружного начальства казенных заводов и служебные обязанности «классных» и «нижних чинов», определил порядок назначения пенсий, организации школ, богаделен и госпиталей в заводских селениях, преобразуемых в горные города, где учреждались особые полиция и суд. Правила по отношению к частным заводам прописывались в контексте обязанностей Горного правления, его главы – берг-инспектора или заводского исправника, управлявшего полицией и осуществлявшего надзор за сбором горных податей и положением заводского населения. Желание усилить контроль над частной промышленностью реализовалось в обособлении от третьего – посессионного – сектора промышленности, составленного из тех владельческих заводов, которые пользовались «казенными пособиями». Они были поставлены в большую зависимость от горного начальства, чем заводы «помещичьи», обходившиеся без этих пособий. Приложениями к проектам стали штаты новых учреждений горного ведомства.

В обоих проектах Устава 1860-х гг. прослеживается отступление от бюрократического принципа построения кодекса, что вырази-

лось не только в сокращении объема проектов, но и в структуре, где условия функционирования владельческих и посессионных заводов были отделены от разделов по организации горного начальства. Другие структурные части были посвящены особым условиям производства «горного промысла» на «свободных казенных» или «общественных» землях, а также горным податям. Проект Горной комиссии оставил в ведении государства лишь управление казенными заводами и надзор над частными, на владение которыми были сняты сословные ограничения. В проекте Податной комиссии вовсе отсутствовали разделы о региональном горном управлении и ведомственном надзоре над частными заводами, которые предполагалось упразднить, что и повлекло негативное отношение к нему горных специалистов. Дополнениями к проектам стали согласованные Правила о выкупе посессионных заводов и Правила о продаже казенных заводов, что отразило позицию реформаторов по отношению к двум наиболее проблемным секторам горнозаводской промышленности.

Результаты подготовки реформ не могли не отразиться на особенностях их реализации. Первая началась с издания временного горного кодекса, относившегося к уральским заводам (и ограниченно к замосковным), и, как уже упоминалось, предусматривала его последующую коррекцию и распространение на другие регионы страны. Однако установленный срок испытания не был соблюден, поскольку он оказался недостаточным для всесторонней проверки эффективности преобразований. Поэтому частичные изменения осуществлялись в последующие годы отдельными законодательными актами, которые отменяли или дополняли установки Проекта.

Полноценный пересмотр Проекта горного положения был осуществлен лишь через 26 лет Вторым отделением императорской канцелярии, занимавшейся подготовкой Свода законов Российской империи. В седьмой том Свода 1832 г. и вошел обновленный кодекс горного законодательства под названием Горный устав, который распространялся уже на все регионы развития промышленности. В его основу был положен Проект 1806 г., что свидетельствует о взаимосвязи этих двух кодексов и единстве процесса реформирования. Сохранявшие свою актуальность установки Проекта и текущее законодательство по уральским заводам составили самую объемную первую «книгу» Устава. Причем ее структура не повторяла порядок Проекта, в частности в особых главах там были обобщены «права и

обязанности» частного и посессионного владения, окончательно утвердившиеся к тому времени. Вторая «книга» содержала правила ведения «горного промысла» за пределами Урала (в частности, на Колыванских и Нерчинских заводах, в 1830 г. временно переданных в управление горного ведомства, а также Замосковных, Олонецких, Луганском, грузинских и польских); третья посвящалась «проступкам и преступлениям, взысканиям и наказаниям за нарушение горных законов». За счет новых разделов объем Горного устава по сравнению с Проектом горного положения увеличился вдвое (до 1847 статей)⁴.

Последующие издания Свода законов в 1842 и 1857 гг. придали еще большее значение Горному уставу как общему кодексу российского горнозаводского законодательства. Количество его основных разделов – «книг» – увеличилось до пяти, причем уральским заводам отвели уже второе место после положений, относившихся к организации горного ведомства и его учебных заведений. Третью «книгу» составили заводы, «вне горной Уральской области состоящие». Самостоятельный раздел Устава отвели особым правилам динамично развивавшейся тогда добычи драгоценных металлов. Количество статей в этих редакциях Устава увеличилось до 2653, что почти в 3 раза превосходило объем Проекта Горного положения 1806 г. и было закономерным следствием регламентации, изначально положенной в основу преобразований⁵.

Реализацию горной реформы в 1860-е гг. тоже предполагалось начать с издания обновленного кодекса, но в силу указанных выше причин этого не произошло. При отсутствии согласованного проекта министр финансов М.Х. Рейтерн принял решение «изменять горные законоположения» не одновременно, а «по частям, по указанию опыта». Так горная реформа, которой предстояло стать одной из Великих реформ царствования Александра II, была исключена из их состава. Именно этот факт и стал причиной ее забвения как современниками, так и историками.

Однако, как показал анализ последующего законодательства, решение министра не остановило реформирование, а только растянуло его на неопределенное время и, самое главное, сохранило веду-

⁴ Свод законов Российской империи (СЗРИ). Изд. 1832 г. Т. 7. Устав Горный.

⁵ СЗРИ. Изд. 1842 г. Т. 7. Устав Горный; Изд. 1857 г. Т. 7. Устав Горный.

щую роль в этом процессе горного ведомства. Его высшие руководители, будучи активными участниками подготовки реформы, инициировали насущные преобразования еще во время работы Горной комиссии, ориентируясь на подготовленный ими проект. Путем издания отдельных законов до конца XIX в. были реализованы и другие его положения, касавшиеся организации региональных учреждений горного ведомства, освобожденных от прежних «непрофильных» (социальных, полицейских и судебных) функций, создания профессионального и специализированного горного надзора в лице окружных инженеров, упрощенной налоговой системы и прочие. Были созданы и региональные общества горнозаводчиков, предложенные еще в начале XIX в., правда, связь их с преобразованиями была довольно слабой. Запланированные мероприятия, касавшиеся частичной приватизации казенного и ликвидации посессионного секторов промышленности, не были реализованы полностью, но все-таки привели к существенному сокращению их состава.

Завершающим актом такого варианта реформирования стал новый Горный устав, изданный в 1893 г. По своей структуре он напоминал дореформенный кодекс, дополненный правилами найма рабочих и безопасности горных работ, условиями ведения «промысла» в новых районах (в частности, Царстве Польском) и отраслях (нефтяной, янтарной, торфяной, каменноугольной). Дополнительно Устав вобрал особые правила организации горной промышленности в регионах, остававшихся тогда в подчинении Военного министерства (Область войска Донского) и Министерства императорского двора и уделов (Алтайские и Нерчинские заводы). Его объем (1285 статей) сократился почти вдвое по сравнению с последним дореформенным Уставом 1857 г., но все-таки существенно превышал проекты 1860-х гг.⁶ Основное же отличие от тех инновационных проектов заключалось в его кодификационном характере, что сближало Устав 1893 г. с Уставами 1830–1850-х гг., которые не вводили новации, а только фиксировали их и таким образом как бы подводили итоги реформирования.

Проведя краткий сравнительный анализ двух горных реформ в России XIX в., отметим, что они отразили текущие потребности развития отрасли и соотносились с общим характером преобразований

⁶ СЗРИ. Изд. 1893 г. Т. 7. Устав Горный.

в стране в начале и середине века. Первая реформа разрабатывалась для стабилизации сложившегося положения в отрасли и устранения мешавших этому недостатков, что в соответствии с веяниями времени достигалось путем усиления государственного влияния при посредстве обновленного горного ведомства с расширенными полномочиями. Вторая реформа, наоборот, была направлена на ускоренное развитие отрасли в новых общественных условиях, сложившихся в ходе Великих реформ, и предложила два варианта ее обновления: традиционный, учитывавший накопленный опыт, но включавший освобождение от устаревших или утративших свое значение функций, норм и институтов при сохранении контроля государства посредством рационально устроенного отраслевого управления, и радикальный, рвущий с традицией и предполагавший ликвидацию горного ведомства и его надзора над частной промышленностью, освобожденной от государственной «опеки». При этом оба эти проекта укладывались в либеральный контекст той эпохи, а их различия объясняются составом участников подготовки.

Результаты подготовки реформ определили особенности двух вариантов их реализации. Первая – объявленная и имевшая исходный законодательный акт – через предусмотренный период апробации в одном металлургическом регионе была скорректирована и распространена на другие регионы развития промышленности в течение первой половины XIX в. Вторая – необъявленная и не имевшая утвержденного плана – раздробилась на части и заняла вторую половину века, реализуясь все-таки по одному из предложенных вариантов. При всех своих различиях оказалось, что обе реформы осуществлялись не путем кардинальной ломки сложившейся организации горнозаводской промышленности, а постепенными шагами, более предпочтительными для таких сложных структур, какой являлась эта важная отрасль российской экономики.

В итоге обе реформы достигли своих целей. Результатом первой стал стабилизационный период развития промышленности, когда она функционировала в рамках сложившихся казенных и частных округов под усиленным контролем горного ведомства. Однако соответствовавшие такой организации медленные темпы роста производства привели в первой половине XIX в. к отставанию России от динамично развивавшихся европейских стран и утрате ею своего лидирующего положения. Результатом второй реформы стал период

бурного роста промышленности и ее распространения как в старых, так и особенно в новых металлургических районах, в первую очередь за счет частного предпринимательства. Оно находилось под специализированным ведомственным государственным надзором, но получило больше экономической свободы, что способствовало разворачиванию индустриализации и усилению роли России в мировой экономике во второй половине XIX – начале XX в.

Литература

Акторы российской имперской модернизации (XVIII – начало XX в.): региональное измерение. Екатеринбург: Банк культурной информации, 2016. 316 с.

Арсентьев Н.М. Московское горное правление в истории российской индустриализации. Саранск: Изд. центр ИнСтИтут, 2019. 211 с.

Иванов П.А. Краткая история управления горной частью на Урале. Екатеринбург: хромо-лито-тип. К.К. Вурм, 1900. 72 с.

Ишутова О.Н. Административные реформы 60–70-х гг. XIX в. в горном ведомстве России и их реализация на Южном Урале: дис. ... канд. ист. наук. Уфа, 1999. 226 с.

Лоранский А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России. 1700–1900 гг. СПб.: тип. инж. Г.А. Бернштейна, 1900. 207 с.

Манин В.А. Реформа горнозаводской промышленности Российской империи в начале XIX в.: особенности правового оформления и институционального обеспечения // Российская история. 2020. № 5. С. 45–58.

Неклюдов Е.Г. Горная реформа в России второй половины XIX – начала XX в.: от замысла к реализации. СПб.: Нестор-История, 2018. 576 с.

Неклюдов Е.Г. Посессионное право в истории уральской горнозаводской промышленности XIX – начала XX в. Екатеринбург: УрО РАН, 2011. 274 с.

Рукусуев Е.Ю., Тулисов Е.С. «Историческая записка о состоянии горной администрации» в 1806–1861 гг. и реформа горного законодательства в начале 60-х гг. XIX в. // Уральский исторический вестник. 2001. № 7. С. 375–395.

Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережников В.И., Тулисов Е.С. Территориально-экономическое управление в России XVIII – начала XX в.: Уральское горное управление. М.: Наука, 2008. С. 289–293.