

## Реформа горнозаводской промышленности Российской империи в начале XIX в.: особенности правового оформления и институционального обеспечения

*Вячеслав Манин*

The reform of the mining industry in the Russian Empire in the beginning of the 19<sup>th</sup> century: legal peculiarities and institutional implementation

*Vyacheslav Manin*

*(Surgut State University, Russia)*

DOI: 10.31857/S086956870012184-3

В первой половине XVIII в. значительную роль в экономической жизни Российской империи играла горнозаводская промышленность. Её быстрый рост происходил при активном вмешательстве государства не только в правовое регулирование зарождавшейся металлургии и опеку над ней, активно шло и собственное заводское строительство. Однако затем, вплоть до второй четверти XIX в., происходила стагнация данной отрасли промышленного производства.

Изменения системы её управления в правление Екатерины II (1762—1796) во многом обуславливались как концепцией административно-территориальной губернской реформы, так и общим изменением взглядов на утратившую эффективность систему отраслевого управления государства, созданную в ходе коллежской реформы Петра I.

Но преобразования начались во многом благодаря поддержанной и выраженной Екатериной II в «Наказе» (1767) идеологии эпохи Просвещения. В основе этой идеологии лежала концепция «законной монархии», согласно которой императрица предстала как инициатор и идейный вдохновитель всеобъемлющей правовой реформы, способной установить близкий к идеалу правовой порядок<sup>1</sup>. Но реальные изменения в стране также зависели от соотношения социальных сил. Отказ России от политики меркантилизма и переход к более открытому российскому рынку во многом определялся константой правительства Екатерины II. В ходе проводившихся им преобразований не всегда совпадали интересы дворянства (в основе экономического положения которого были аграрный сектор и связанная с ним система традиционных ценностей) и представителей отечественной промышленности<sup>2</sup>. На её развитии негативно

© 2020 г. В.А. Манин

<sup>1</sup> В этих стремлениях Екатерина II была не одинока, весомое тому подтверждение — деятельность Иосифа II в Австрии и Фридриха Великого в Пруссии. Вопрос в том, насколько эти идеи могли превратиться в правовую реальность? «Общее уложение для прусских провинций» — громоздкое, состоящее из 19 160 параграфов (его кодификация заняла почти 40 лет и потребовала огромных усилий лучших германских юристов), так и не стало удачным примером законодательного искусства (Аннерс Э. История европейского права. М., 1996. С. 243—244).

<sup>2</sup> Андерс Ф. Классовая борьба и protoиндустриализация (Борьба за контроль над производством в железодобывающих районах Норы и Линда в Швеции в XVII—XVIII вв.) // Металлургические заводы и крестьянство. Проблемы социальной организации промышленности России и Швеции в раннеиндустриальный период. Сборник научных трудов. Екатеринбург, 1992. С. 12.

сказались попытка перехода во многом на территориальную систему управления и закрытие соответствующих центральных ведомств, в частности Берг-коллегии<sup>3</sup>.

Реорганизацию проводили, исходя из примера европейской системы управления (как во Франции или отдельных германских государствах), со значительной долей унификации. Эффективность этой модели руководства промышленностью в 1760—1790 гг. оказалась проблематичной, поскольку не учитывались характерные для Российской империи природно-географические особенности и иные факторы, влиявшие на управление горной отраслью. При этом основой организационной структуры горнозаводской отрасли являлся не завод как таковой, а многопрофильное хозяйство, объединяющее целый ряд производств, например добычу полезных ископаемых, металлургию и металлообработку, заготовку топлива. Они, как правило, в европейских странах были традиционны и функционировали как отдельные отрасли промышленности<sup>4</sup>.

В историографии развития горнозаводской промышленности утвердилось мнение, что решающую роль в области её законодательства и управления сыграло стремление Павла I отменить все нововведения матери<sup>5</sup>. Это утверждение, на мой взгляд, спорное. Как быстро этот институт был восстановлен и начал функционировать, доказывает, что власть просто отказывалась от некоторых неудачных нововведений Екатерины II<sup>6</sup>. Об этом свидетельствует и восстановление штатов новой Берг-коллегии по образцу 1763 г.<sup>7</sup>, а её самой — по состоянию до 1775 г. (т.е. до губернской реформы, изменившей систему управления горной отраслью). При этом передача Берг-коллегии губернских экспедиций или учреждение при ней экспедиции для решения старых дел<sup>8</sup> и другие подобные мероприятия<sup>9</sup>, в том числе восстановление старой Канцелярии Главного правления заводов<sup>10</sup>, — слабое основание для будущего реформаторства. Вернуться же к старой системе было достаточно просто — ведомство возглавляли люди, служившие там накануне екатерининских преобразований. Между тем новая власть не решилась восстановить горную регалию<sup>11</sup> — один из

---

<sup>3</sup> Манин В.А. «Законная монархия» Екатерины II и горное законодательство Российской империи // Гражданское общество и правовое государство как факторы модернизации Российской правовой системы. Материалы международной научно-практической конференции 11—12 декабря 2009 г. Ч. I. СПб., 2009. С. 282—286.

<sup>4</sup> Россия в XVII — начале XX в.: региональные аспекты модернизации. Екатеринбург, 2006. С. 194.

<sup>5</sup> Зубков К.И., Корепанов И.С., Побережников И.В., Тулисов Е.С. Территориально-экономическое управление в России в XVIII — начале XX века. Уральское горное управление. М., 2008. С. 130.

<sup>6</sup> ПСЗ-I. Т. 24. № 17567. С. 9; № 17676.

<sup>7</sup> В 1763 г. Екатерина II пыталась усилить центральное горное управление с помощью увеличения штата, который стал наиболее многочисленным за весь предшествующий период: Берг-коллегии — до 37, её московская контора — до 18 человек.

<sup>8</sup> ПСЗ-I. Т. 24. № 17658.

<sup>9</sup> Там же. № 17567.

<sup>10</sup> Высочайше утверждённые доклады и другие сведения о новом образовании горного начальства и управлении горных заводов. СПб., 1807. С. 69—71; Тулисов Е.С. История управления горнозаводской промышленностью Урала на рубеже XVIII и XIX веков. Екатеринбург, 1999. С. 63.

<sup>11</sup> Регалии в средневековой Европе означали королевские привилегии на получение доходов от добычи полезных ископаемых. Привилегии устанавливались независимо от того, кто и на каких основаниях на земле суверена владел земельными участками с месторождениями полезных ископаемых. Распоряжаясь недрами путём предоставления регалий, суверены получали возможность объявлять промысел полезных ископаемых свободным, т.е. допускающим право каждого искать их на любых землях. В случае открытия месторождения первооткрывателю предоставлялось право по-

основных принципов деятельности отрасли начиная от берг-привилегии 1719 г. и до отказа от неё в Жалованной грамоте дворянству 1782 г.

Павел I предложил лицам, вступающим в руководство центральными ведомствами страны, представить программы будущих преобразований, в том числе и в горной промышленности. Записку, содержавшую программу таких реформ, из-за происходившей на тот момент смены руководителя Берг-коллегии составил её вице-президент А.А. Мусин-Пушкин. На более чем 30 листах он дал развёрнутую характеристику состояния горнозаводской отрасли и предугадал многие направления реформирования этой важнейшей для России сферы экономики<sup>12</sup>.

Одной из причин её упадка автор назвал алчность частных промышленников и государственных управителей. Так, при Екатерине II<sup>13</sup> хозяевами заводов становились люди, не обладавшие необходимыми знаниями и тем более моральными основами, которые могли бы принести пользу порученному им делу<sup>14</sup>.

Мусин-Пушкин считал, что частным владельцам необоснованно предоставлялись многочисленные льготы, за их доходами и расходами, а также при наделении их недрами и рабочей силой (прежде всего приписными крестьянами) был установлен слабый контроль со стороны российских центральных ведомств<sup>15</sup>. Это не стимулировало, как в Западной Европе, регулярного внедрения в отрасли технологических новшеств. К упадку горной промышленности неизбежно вели дешевизна земли и леса, фактическое уравнивание статусов приписных и находившихся при заводах крепостных, а также оценка деятельности управителей только по критерию прибыли<sup>16</sup>.

Отмечу, что технологической стороне отрасли и управлению на уровне отдельного рудника или предприятия в проекте уделено больше внимания, чем реформированию Берг-коллегии. Видимо, Мусину-Пушкину были хорошо известны основы её деятельности — административный прецедент (вобравший опыт функционирования горной промышленности в XVIII в.) и нормы зарубежного законодательства и обыкновения горных районов Западной Европы.

---

лучать земельные участки для их разработки с условиями уплаты подати, непрерывности добычи, выплаты вознаграждения владельцу участка за причинённые убытки. Такой порядок был широко распространён в Германии, затем закрепился в горном законодательстве других стран и получил название «горная свобода» (Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000. С. 7—8).

<sup>12</sup> Раскин М.Н. Аполлос Аполлосович Мусин-Пушкин. Л., 1981 (автору не был известен рассматриваемый проект). Аполлос Аполлосович Мусин-Пушкин (1760—1805) — граф, выдающийся русский химик и минералог, почётный член Петербургской и многочисленных зарубежных академий наук; «Берг-коллегии и Монетного департамента по президенте первый член» (1796—1801); возглавил создание горной промышленности в Грузии (1799—1805).

<sup>13</sup> При отсутствии самостоятельного органа центрального управления руководство горной отраслью, которая с 1783 г. ограничивалась небольшой специальной Экспедицией горных дел, являлось обязанностью вице-губернатора, как правило, не имевшего надлежащей технической подготовки. Орган, фактически заменивший с 1782 г. Берг-коллегию на местах, — третья Экспедиция горных дел — во главе со специалистами в рангах советника и ассессора, которые не имели большого авторитета в Казённой палате и в решении касающихся промышленного производства вопросов зачастую оказывались в меньшинстве. Проблема отсутствия регламентирующих документов ещё больше затрудняла руководство, так как применение законодательства по аналогии (по генеральному регламенту и по судебному процессу) оказывалось в данной области неэффективным.

<sup>14</sup> РГИА, ф. 37, оп. 1, д. 1, л. 6 об.—7.

<sup>15</sup> Там же, л. 17—18.

<sup>16</sup> Там же, л. 7 об.—9.

Автор особо подчёркивал, что эффективность заводского производства зависит во многом от того, кто и как им управляет, поэтому важнейшими задачами Берг-коллегии назывались подготовка и расстановка кадров.

Особое внимание уделялось Горным советам, прообразы которых существовали с момента учреждения в Екатеринбурге Сибирского обер-бергамта (учреждение, управлявшее сибирскими горными заводами, рудниками и приисками в первой половине XVIII в. — *В.М.*) и были введены бывшим президентом Коммерц-коллегии М.Ф. Саймоновым для Кольвано-Воскресенского и Нерченского округов. Эти советы предлагалось ввести при всех заводских округах в качестве высшего совещательного органа при сохранении власти горных начальников.

Фактически реализация предложений Мусина-Пушкина должна была частично компенсировать слабую оперативность управления Берг-коллегии подчинёнными ей предприятиями, прежде всего находившимися на Урале и в Сибири. Видимо, речь шла об определённой децентрализации управления с усилением в нём роли органов местного горного начальства. При этом решения, принятые по рекомендациям Горных советов, должны были распространяться не только на казённые, но и на частные заводы, хотя для них эти решения не являлись строго обязательными.

Значительная часть проекта посвящалась техническим проблемам организации производства: обеспечению предприятий полезными ископаемыми<sup>17</sup> и заводов топливом<sup>18</sup>; техническим условиям при получении разрешения на строительство нового предприятия и его дальнейшую эксплуатацию; о скоте и лошадях, планах, лабораториях и опытах. Но главное предложение содержалось в седьмой главе, посвящённой положению заводских служащих.

Автор не ограничился предложением В.Н. Татищева (реализовано В.И. де Геннином) о поселении при заводах рекрутов для создания штата наследственных мастеровых. Планировалось иметь при заводах штата непрременных рабочих и освободить приписных крестьян от крайне неэффективно исполняемых ими заводских работ (в целом реализовано в 1807 г.). Предполагались и поселения постоянных работников при заводах, отвод для них нужного количества земли, передача им от заводов скота и земледельческих орудий. В результате прекратилось бы разорение заводских крестьян, а дополнительно полученным ими хлебом можно было обеспечить завод провизией, не покупая её на рынке по большой цене. Мусин-Пушкин выступил как социальный реформатор. Вполне подтвердил эффективность его предложений эксперимент по их реализации на Локтевском заводе, которым руководил берг-гауптман В.С. Чулков<sup>19</sup>. Успешным оказалось и создание при Кольвано-Воскресенских заводах института казённых рудовозов. Поэтому автор проекта предложил осуществить

<sup>17</sup> Там же, л. 14—16.

<sup>18</sup> Там же, л. 16—17. В России, в отличие от Англии, единственным видом топлива являлся древесный уголь, поэтому охрана и разумная эксплуатация лесов были основой жизнедеятельности предприятий. Автор «Представления...» — один из выдающихся ботаников своего времени — не мог не затронуть этого вопроса. Приводя примеры нерационального использования лесных богатств, автор указал, что, несмотря на неплохую законодательную базу об охране лесов, она фактически никогда не соблюдалась. В итоге основное внимание уделялось комплексу мероприятий по воспроизводству леса.

<sup>19</sup> *Гришаев В.Ф.* Алтайские горные инженеры. Барнаул, 1999. С. 68—70. Чулков Василий Сергеевич (1746—1807) — выдающийся алтайский горный инженер и руководитель, берг-гауптман («никогда ещё в истории заводов не испытывалось столько проектов, как при Чулкове»); управ-

задуманное на всех казённых заводах и по отношению к другим категориям рабочих<sup>20</sup>.

Однако, несмотря на высокую должность Мусина-Пушкина, длительное время его предложения не рассматривались<sup>21</sup>. На это он жаловался вновь занявшему пост президента Берг-коллегии Саймонову: «Оставалось не только без резолюции, но невзирая на неоднократные мои напоминания и без прослушивания»<sup>22</sup>.

Также к периоду правления Павла I относятся предложения неизвестного автора — «Проект начертания прав и обязанностей различных правительственных коллегий», посвященный проблеме реформирования системы коллежского управления<sup>23</sup>. Дата составления этого документа отсутствует, но «по некоторым признакам он написан по истечении первой декады декабря 1800 года». Как указано в проекте, система Берг-коллегии «имеет начальство над всеми зависящими от неё местами: железными, медеплавильными, минеральными, Нерчинскими, литейными, Олонецкими и Луганскими и прочими казёнными, партикулярными и банковскими<sup>24</sup>, а также Екатеринбургским департаментом. Горные заводы имеют главнейшей обязанностью своею горное и заводское производство». Сказано здесь и об экспедициях Берг-коллегии: «счётная» вела бухгалтерские книги, готовила «генеральные отчёты и ведомости», производила «расчёты по нарядам с Адмиралтейством» и проч.; «для решения старых дел» завершала производившиеся до 1797 г. дела по горной части. Упомянулось также о монетном департаменте, подчинявшемся президенту Берг-коллегии, под контролем которого производилось тиснение золотой и серебряной монеты<sup>25</sup>.

Кратковременность правления Павла I не позволила приступить к действительным реформам, хотя попытки горного руководства начать работу по систематизации законодательства отрасли и оптимизации её управления предпринимались. Это касалось не только восстановления системы Берг-коллегии, но и глубокого реформирования горного управления на местах, прежде всего на Урале, где соответствующим центральным органом стала Канцелярия главных заводов правления во главе с главным начальником<sup>26</sup> (восстановлена в том виде, что был до передачи горного ведомства в ведение казённых палат в 1782 г.). По указу от 30 мая 1797 г. в ведомственное управление передавались и все

---

ляющий Локтевским заводом и Локтевским медным рудником (1782—1799); с 1799 г. начальник Кольвано-Воскресенских заводов, при котором производство серебра достигло максимума.

<sup>20</sup> РГИА, ф. 37, оп. 1, д. 1, л. 18—19 об.

<sup>21</sup> Подробнее о проекте см.: Манин В.А. Проблемы реформирования горнозаводского производства Российской империи в последней четверти XVIII века и проект его преобразования А.А. Мусина-Пушкина // Genesis: исторические исследования. 2015. № 3. С. 392—423.

<sup>22</sup> Гольденберг Л.А. Михаил Федорович Саймонов (1730—1804). М., 1973. С. 142.

<sup>23</sup> Парусов А.И. Из истории аппарата управления Россией второй половины девятнадцатых годов XVIII века // Учёные записки Горьковского государственного университета. Сер. 58 / Под ред. В.В. Пугачёва. Горький, 1963. С. 113—175.

<sup>24</sup> Банковское заводоначальство было образовано после покупки казной у Походяшиных в 1791 г. Богословского, Петропавловского и Николаево-Павдинского заводов. Для проведения управленческого эксперимента их передали Государственному ассигнационному банку (Чупин Н.К. Географический и статистический словарь Пермской губернии. Пермь, 1873. С. 71).

<sup>25</sup> См.: Парусов А.И. Из истории аппарата управления Россией...

<sup>26</sup> Первым главным начальником назначили А.С. Ярцева, который до этого более 10 лет занимал должность владимирского вице-губернатора, однако его статус, по мнению Э.А. Пензина, соответствовал посту губернатора (Пензин Э.А. А.С. Ярцов — горный деятель и ученый // Проблемы истории России. Вып. 4. Екатеринбург, 2001. С. 318).

заводские поселения<sup>27</sup> (очередной отказ от существа екатерининских реформ). В соответствии с указом Берг-коллегии от 13 июня 1799 г. в помощь главному начальнику учреждался новый орган — Горный совет, с совещательными функциями<sup>28</sup>.

В подчинении Канцелярии находились горные начальства<sup>29</sup>, в структуре управления которых имелись различия. Одни начальники действовали на основе сочетания принципов коллегиальности и единоначалия (Гороблагодатское горное начальство и Богословское банковское заводоначальство), другие — лишь последнего (командир Пермских медеплавильных заводов, начальники заводов — Камских и Златоустовских Банковских) и не имели в своём подчинении совещательного коллегиального органа, видимо, из-за экономии казённых средств<sup>30</sup>.

Не отрицая данного фактора, отмечу, что заводы первой группы вошли в подчинение канцелярии сразу же после её восстановления как уже существовавшие структуры, второй — были подчинены позднее, и их руководителей непосредственно назначала канцелярия. В этом прослеживается как определённый эксперимент горнозаводского руководства, так и тенденция, характерная для административных реформ Павла I.

9 ноября 1800 г. вышел высочайший указ «Об укомплектовании горных заводов непременно мастерами»<sup>31</sup>, фактически призванный уничтожить институт приписного крестьянства. Этот документ закрепил положения, представленные ранее в проектах, в частности, Мусина-Пушкина. Так, в ходе проведённого им эксперимента были разработаны и зафиксированы в его проекте нормативы: 58 постоянных работников от тысячи душ приписных крестьян для постоянной работы на заводах.

С точки зрения соотношения правовых традиций и новаций данный акт не только восстанавливал и уточнял отдельные прерогативы горного ведомства, но и поднимал вопросы, которые через несколько лет станут основой проекта «Горного положения». Например, определялись источники содержания отдельных органов, упорядочивался институт ежегодной ревизии подведомственных предприятий со стороны должностных лиц Берг-коллегии. Содержавшиеся в указе нормы передачи в её ведомство заводских лесов способствовали самостоятельности хозяйственного распоряжения ресурсами и ограждали заводы от возможных споров со стороны гражданской власти.

---

<sup>27</sup> ПСЗ-І. Т. 24. № 17975.

<sup>28</sup> Тулисов Е.С. История управления горнозаводской промышленностью Урала... С. 83; Государственный архив Свердловской области, ф. 24, оп. 3, д. 224, л. 118.

<sup>29</sup> Часть из них создали по личному предложению Ярцева. Кроме Гороблагодатского, которое на момент открытия не находилось в непосредственном подчинении Канцелярии, были учреждены ещё три горных начальства — Пермское, Оренбургское и Казанское (трёхступенчатая система управления во многом была аналогична модели, существовавшей в 1720—1730 гг.). См.: Пензин Э.А. А.С. Ярцов — горный деятель и учёный. С. 318—319.

<sup>30</sup> Тулисов Е.С. История управления горнозаводской промышленностью Урала... С. 84—86.

<sup>31</sup> ПСЗ-І. Т. 26. № 19641. В историографии именной указ от 9 ноября 1800 г. «Об укомплектовании горных заводов непременно мастерами; о бытии отведённым к заводам лесам в ведении Берг-коллегии; о соединении Московского Монетного департамента с Берг-конторою; об отправлении ежегодно для осмотра и поправления заводов двух членов Берг-коллегии и об отсылке всех преступников на Нерчинские заводы» рассматривается как акт о преобразовании управления заводами, на которых предполагалось изменить систему органов управления, в том числе с целью усиления единоначалия (Тулисов Е.С. Реформа горного управления в 1802—1806 гг. // Третьи Татищевские чтения. Екатеринбург, 2000. С. 111—112).

Восстанавливая институт награждения должностных лиц за рационализацию производства и увеличение выгод казны с определением нормы поощрения и механизма его назначения с участием Горного совета и центрального ведомства, указ создавал предпосылки для будущей основы кардинальной реформы.

Берг-коллегия разработала новое штатное расписание, утверждённое указом Сената от 16 марта 1801 г. В соответствии с ним структура горнозаводского управления претерпела существенные изменения: ликвидирована Канцелярия главного заводов правления и монетных дел; в подчинение Берг-коллегии перешли восемь горных начальств (Екатеринбургское, Гороблагодатское, Пермское, Банковское, Колывано-Воскресенское, Нерчинское, Олонекское, Луганское), а также Берг-контора и Монетная экспедиция.

Реорганизовали и структуру горных начальств. Отсутствие её чёткой унифицированности во многом объясняется различием стоявших перед ними задач. Рассмотрим Екатеринбургское горное начальство, функции которого были наиболее обширны<sup>32</sup> ввиду наличия на подконтрольной ему территории значительного числа частновладельческих горнозаводских хозяйств, отличавшихся разнообразием видов производств. В соответствии со ст. 11 указа структура данного горного начальства включала два департамента: первый из них ведал управлением казёнными заводами, второй — надзором за частной промышленностью. Кроме того, в подчинении главного начальника находились Монетная экспедиция и некоторые другие службы<sup>33</sup>.

Имели значение и указы Александра I от 22 марта 1801 г. (о возвращении Колывано-Воскресенских горных заводов в ведомство Кабинета<sup>34</sup>) и от 19 ноября 1802 г. (об учреждении горного производства в Грузии<sup>35</sup>). Изменение модели центрального управления, отказ от коллегиальности и переход к управлению на принципах единоначалия в связи с разработкой Александром I министерской реформы<sup>36</sup> привели к выработке модели интеграции горной отрасли в новую систему управления и хозяйствования<sup>37</sup>.

Вырабатывалась система подчинения и контроля горной отрасли и её территориальных органов не только со стороны центральных министерств (в част-

<sup>32</sup> Бюджет Екатеринбургского горного начальства был определён в 24 990 руб. (не считая Монетной экспедиции с отдельным годовым финансированием в 8 200 руб.), а финансирование Гороблагодатского и Пермского горных начальств — в 10 350 и 9 190 руб. соответственно (Тулисов Е.С. Реформа горного управления... С. 113—114).

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> ПСЗ-I. Т. 16. № 19800. Обширные предложения о мерах по оптимизации производства на этих заводах свинца и серебра также содержались в записке Мусина-Пушкина.

<sup>35</sup> Там же. № 20055. 23 ноября 1800 г. Павел I издал рескрипт о принятии в подданство России Грузинского царства. Мусин-Пушкин возглавил там горное производство, но погиб во время эпидемии.

<sup>36</sup> Это соответствовало эволюции механизма государства в европейских странах и стало важным шагом на пути формирования классической бюрократии. Подобный процесс в Австрийской империи и государствах Германии происходил одновременно с освобождением крестьян от крепостной зависимости. В России истоки этого курса прослеживаются в системе доверенных управителей Екатерины II, хотя законодательного оформления не требовалось.

<sup>37</sup> Тем более что централизация территориального управления, начатая губернской реформой, и создание генерал-губернаторств требовали более эффективного упорядочения отраслевого управления, и не только в промышленности. Достаточное тому доказательство — одновременно создававшиеся тогда университетские и фельдъегерские округа. Однако не факт, что этот отказ от курса был аналогичен тому, который Павел I взял после смерти своей матери. Видимо, идейные основы реформ оказались куда ближе к проектам, разработанным начиная с 1796 г.

ности прямого подчинения и вхождения её структур в состав Министерства финансов), но и на определённое время (1807—1811) — губернской власти.

Первые указы, связанные с регламентацией горнозаводской промышленности (важного источника пополнения государственной казны), в продолжение политики прежнего царствования затрагивали вопросы, связанные только с организацией управления отраслью, изменениями полномочий её чиновников и реорганизации штатов. К существенным преобразованиям власть оказалась пока не готова, да и не совсем представляла основные направления необходимых реформ. Уже 3 января 1802 г. последовало правительственное распоряжение Берг-коллегии собрать в подведомственных предприятиях имевшиеся у них с момента основания «все узаконения и какие по местным обстоятельствам были постановления и уложения»<sup>38</sup> (исполнение этого указа затянулось до 1804 г.).

Таким образом, требовались и новая программа действия, и необходимые эксперименты, подтверждавшие эффективность будущих преобразований по изменению управления, прежде всего на местах. Первым стал опыт Кольвано-Воскресенских заводов<sup>39</sup>, который Берг-коллегия попыталась распространить на другие горные начальства. Это подтверждается двумя адресованными главному начальнику Екатеринбургского горного начальства инструкциями: от 16 января 1802 г. — И.И. Герману<sup>40</sup> и от 26 февраля 1802 г. — главному начальнику Гороблагодатского и Пермского горных начальств А.Ф. Дерябину<sup>41</sup>.

Из ведомства бывшей Канцелярии главного заводов правления были выделены новые Гороблагодатское и Пермское горные начальства, административно независимые от Екатеринбургского, но с аналогичной структурой. Это потребовало уточнения пределов территориальных полномочий департаментов начальств, прежде всего раздела подчинённых горных предприятий, а также объёма прав данных государственных ведомственных органов.

Однако в административном отношении оба горных начальства имели несколько различные основы. Так, в Екатеринбургском первый департамент (ведал казёнными предприятиями и Монетной экспедицией) обладал всеми властными прерогативами. Фактически без его согласия подведомственные предприятия не могли совершать никаких значимых действий, а для наиболее важных из них требовалось дополнительно заключение Горного совета (поэтому его деятельность была представлена в инструкции в общих чертах)<sup>42</sup>.

Второй департамент (отвечал за частную промышленность) осуществлял государственный контроль и надзор за деятельностью партикулярных владельцев<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> РГИА, ф. 37, оп. 1, д. 2, л. 1.

<sup>39</sup> Заводы принадлежали Кабинету её императорского величества, поэтому сохранился ведомственный принцип их управления: подчинение гражданских институтов горной администрации и широкие, основанные на принципах единоначалия полномочия руководителя (ПСЗ-И. Т. 22. № 16312).

<sup>40</sup> Там же. Т. 17. № 20112.

<sup>41</sup> Там же. № 20160.

<sup>42</sup> «Горного начальства 1-й Департамент по казённым заводам производить имеет все дела, до внутреннего их действия и хозяйства касающиеся, и состоит под ведомственным Вашим управлением и руководством и без согласия Вашего никакое определение действия иметь не может. То же самое относится и до Монетной экспедиции» (Там же. Т. 22. № 16312).

<sup>43</sup> В том числе ревизия отчётов; установление суммы налогов, с процедурой взыскания задолженностей; определение размера оплаты поставок для монетного двора меди; сбор отчётной документации о производительности заводов для центрального ведомства; инспектирование в связи с производственными неисправностями и при несчастных случаях (Там же).

(со значительно меньшими правами<sup>44</sup>). Кроме того, в функции этого департамента перешли прерогативы Горного суда. Определяя область юрисдикции данного вида судопроизводства, отмечу, что это был особый вид споров, тесно связанный с производственным процессом. Речь идёт о категории дел, исходящих из споров между предприятиями по поводу собственности и воспрепятствованию производственной деятельности без учёта формы владельческой принадлежности (захваты приисков, рудников, кража руд, незаконная вырубка лесов, препятствие пропуску воды), а также споров, вытекающих из трудовых правоотношений. При этом главный начальник мог вмешиваться в процесс разрешения споров только при наличии процессуальных нарушений (медленное или неправильное судопроизводство). Следствие и суд по уголовным правонарушениям подлежали подведомственности земской полиции, а гражданско-правовые споры, не влиявшие на связанные с производством процессы, — гражданскому суду. В основу управления для Гороблагодатского и Пермского горных начальств был положен не ведомственный, а территориальный критерий<sup>45</sup>. Начальство управляло только казёнными заводами, поэтому он не разделялся на два департамента.

К реформированию горнозаводского законодательства привлекли опытных руководителей местных органов Берг-коллегии. Поэтому создание законодательной базы данной отрасли до второй половины XIX в. фактически ориентировалось в основном на Урал как главный горнозаводской район Российской империи.

Одним из тех, кто создал и систематизировал горнозаводское законодательство, был А.С. Ярцев<sup>46</sup>. В октябре 1802 г. он, воспользовавшись посредничеством Г.Р. Державина, фактически представил проект нового устройства горной отрасли — «Начертания горных уральских заводов», состоявший из трёх частей. Первая часть включала «изображения краткого возвышения и упадка заводов», вторая посвящалась «постепенному приращению доходов до 1802 года бывших пяти годах», третья содержала «опытное положение на коей системе правление заводское основано быть может дабы содержание не превосходило доходы», т.е. содержало непосредственные предложения автора по реформированию горной отрасли<sup>47</sup>.

Пытаясь вписать горное управление в новую систему и одновременно сделать его более эффективным, Ярцев предложил создать горное правительство с

---

<sup>44</sup> При этом в качестве источника таких ограничений законодатель указал положения о собственности, содержащиеся в «Манифесте о вольности дворянства» от 28 июня 1782 г.

<sup>45</sup> Эти изменения, справедливо отмечает Тулисов, были направлены и на усиление единоначалия. Однако отмечу, что политика отхода от коллегиальности отчётливо прослеживается в горной отрасли с момента восстановления Берг-коллегии в 1796 г. и является общей тенденцией развития государственной администрации во всех отраслях (Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережников И.В., Тулисов Е.С. Территориально-экономическое управление в России... С. 249).

<sup>46</sup> Ярцев Аникита Сергеевич (1737—1819) получил образование в Екатеринбургской горной школе; командир Олонецких заводов (1771—1780); советник горной экспедиции (1782—1784), с 1785 г. вице-губернатор Владимирской губ.; начальник Екатеринбургской канцелярии Главного правления Уральских горных заводов (1797—1802). После ухода в отставку начал работать над «Историей горного промысла в России» (труд сохранился только в рукописи), но не закончил его из-за смерти (Заблоцкий Е.М. Горное ведомство в дореволюционной России: очерки истории (Биографический словарь). М., 2014. С. 271—272).

<sup>47</sup> РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 1, л. 1, 2 об.; Тулисов Е.С. Законодательные инициативы уральских горных начальников: к вопросу о создании проекта горного положения // Четвёртые Татишевские чтения. Екатеринбург, 2002. С. 221.

местом нахождения в Екатеринбурге. К данному органу, подчинявшемуся Министерству финансов, должны были перейти все prerogatives Берг-коллегии, с подчинением ему горных начальств на местах. Полномочия руководителей последних существенно увеличивались. Такое устройство горного управления — при утрате им своей административной самостоятельности, но с учётом опыта, прежде всего Уральского горного управления, — было вполне оправданным.

Об актуальности данной инициативы говорит факт вмешательства в дело высших лиц Российской империи. Менее чем через месяц после получения проекта Н.Н. Новосильцев<sup>48</sup> предложил создать специальный комитет для выработки предложений по реформированию управления «горных уральских или Екатеринбургских в Сибири заводов»<sup>49</sup>. В комитет вошли Г.С. Качка<sup>50</sup>, вице-президент Берг-коллегии А.Н. Самойлов<sup>51</sup> и отозванный из Екатеринбурга с сохранением жалованья Ярцев<sup>52</sup>. Однако комитет не поддержал большую часть его предложений. Это и понятно, так как, во-первых, его инициативы касались большой, но не всей группы российских заводов, во-вторых, все предлагавшиеся нововведения (использование западноевропейского опыта, создание горных городов и др.) фактически возвращали отрасль к периоду расцвета коллежской системы, хотя и достаточно глубоко модернизированной<sup>53</sup>.

8 августа 1803 г. Ярцев, не согласившись с проектом «большинства», подготовленным для отправки в подведомственные Берг-коллегии местные органы, был вынужден обратиться к министру финансов А.В. Васильеву за поддержкой. При этом автор «Начертаний...» представил свои возражения на предложения комитета<sup>54</sup>. Между тем проект Ярцева, при всех его недостатках, оказался более чем ко времени. Это подтверждается мнением министра, высказанным в его докладе «О порядке управления горных заводов», и предложениями таких ру-

---

<sup>48</sup> Член Негласного комитета, товарищ министра юстиции, состоявший при императоре для особых поручений. В период министерской реформы на него возлагалось рассмотрение проектов по части земледелия, торговли, промыслов, ремёсел, искусств и художеств; ему же были поручены дела Святейшего Синода, рекетмейстерская часть и проч.

<sup>49</sup> РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 1, л. 3.

<sup>50</sup> Качка Гавриил Симонович (1739—1818) — с 1782 г. глава Монетного департамента; управляющий Кольвано-Воскресенских заводов (1785—1798); первый управляющий горным департаментом (1807—1811) (подробнее см.: *Бальзер А. Гавриил Симонович Качка // Горный журнал. 1846. Ч. 4. Кн. 12).*

<sup>51</sup> Самойлов Александр Николаевич (1744—1814) — генерал-прокурор Правительствующего сената (1792—1796); член Императорского совета; сенатор.

<sup>52</sup> РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 1, л. 1.

<sup>53</sup> Однако многие высказанные Ярцевым предложения, например об учреждении должности берг-инспектора, комитет отверг. Он должен был от имени берг-директора «что-либо на местах заводских рассмотреть и поправить, либо особенно распространить золотые в Сибири промыслы, или где важные запущенные рудники восстановить... в таких случаях объездит заводы главный берг-инспектор с полной властью». Так, по мнению Ярцева, берг-инспектор должен был представлять «вспомогательную власть», объединявшую различные горные начальства: «По елику, по нынешнему учреждению одно горное начальство другому стало быть неподвластно» (Там же, л. 40 об.).

<sup>54</sup> Некоторые историки считали, что к министру финансов А.В. Васильеву Ярцев обратился с просьбой рассмотреть свой проект (*Тулисов Е.С. Законодательные инициативы... С. 222*). Тем не менее, во-первых, сам комитет учреждался под наблюдением министра, что предполагало его личное ознакомление с ходом рассмотрения проекта; во-вторых, сам автор просил рассмотреть не проект, а представленные им собственные возражения на мнения большинства; в-третьих, в самом письме дословно сказано: «Имею честь поднести на благорасмотрение», что является канцелярским клише начала XIX в. (ПСЗ-1. Т. 28. № 21460).

ководящих специалистов горного ведомства, как Дерябин, Бегер и др.<sup>55</sup> Вскоре в комитет ввели А.М. Полторацкого и Дерябина (деятелей новой формации, получивших систематическое профильное образование в стенах недавно основанного Горного училища; они продолжили обучение за рубежом, а рост их карьеры произошёл в царствование Павла I). Дерябину предложили составить «историческое описание горных дел в России с самых отдалённых времён до нынешних»<sup>56</sup>.

Затем материалы работы расширенного комитета (в том числе предложения членов комитета и дополнения от не входивших в его состав представителей горной администрации) были оформлены в «Положение для управления заводов»<sup>57</sup>, которое отправили на рассмотрение министру финансов 3 июля 1804 г. На базе данного документа был подготовлен доклад министра финансов «Главные черты управления горных дел и первые основания Горного положения». После утверждения 21 сентября 1804 г. данный документ стал проектом реформы горного управления.

Согласно проекту «Горного положения» Главное горное начальство должно было находиться как можно ближе к подведомственным ему предприятиям, при этом требовалось точно определить его функции, исключив из них избыточные, или сопряжённые со значительными затруднениями. Особое внимание уделялось принципу разделения полномочий между ведомственными органами и общегосударственной администрацией, прежде всего в хозяйственной и распорядительной частях. Отдельными полномочиями наделялся генерал-губернатор, который фактически олицетворял собой для местного горного управления верховную власть; на него возлагались функции по контролю и надзору за наиболее значимыми действиями горной администрации. Генерал-губернатор, стараясь улучшить дела в подведомственной губернии, не мог требовать больше, чем «нужно и положено», а горный начальник, находясь под постоянным надзором высшего должностного лица губернии, не смел «ни переступить границы своей власти, ни быть беспечным к своим обязанностям, ни же отказывать в справедливых требованиях и замечаниях»<sup>58</sup>. Горному начальству предоставлялись широкие полномочия в своём ведомстве, ограниченные лишь критерием пользы заводам и не нанесения вреда находившемуся под их юрисдикцией персоналу. Суд отделили от распорядительной, исполнительной и хозяйственной частей. Дела надо было решать на основе закона и горных порядков; регламентировать строительство и организацию производства заводов. Их поселения требовалось преобразовать в горные города (по примеру саксонских), установив особый порядок их организации и учредив горную полицию.

Берг-коллегия уничтожалась (её прерогативы в значительной части передавались региональному горному управлению) и вместо неё в составе министерства учреждался Горный департамент, на который возлагались координация управления горным производством и его развитие. В соответствии с новым законодательством создавались новые штаты (устанавливались должности, раз-

---

<sup>55</sup> Там же. С. 519.

<sup>56</sup> Вскоре оно стало существенной частью горной реформы. См.: Высочайше утверждённые доклады...

<sup>57</sup> *Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережников И.В., Тулисов Е.С.* Территориально-экономическое управление в России... С. 249.

<sup>58</sup> Высочайше утверждённый доклад министра финансов со штатами и прочими приложениями о новом образовании Горного начальства и управления Горных заводов. СПб., 1806. С. 1.

мер их жалования и иные виды обеспечения)<sup>59</sup>. Затем состоялась экспертиза и доработка проекта с учётом мнения руководителей заинтересованных ведомств и вызванных в Санкт-Петербург подведомственных Берг-коллегии региональных структур<sup>60</sup>, в том числе пермского генерал-губернатора К.Ф. Модераха, который по предложению министра финансов должен был занять особое место в системе горного управления. «Горное положение» «с нужными по предмету сему дополнениями» было представлено в виде доклада императору и 13 июля 1806 г. утверждено в качестве закона<sup>61</sup>.

Однако он распространялся не на все подведомственные Берг-коллегии предприятия, а только на заводы Хребта Уральского и Замосковные. Это объяснялось тем, что Олонецкие и Луганские заводы передали под особое руководство, фактически в аренду статскому советнику К.К. Гаскоину. Кроме того, в процессе основания находилась грузинская металлургическая промышленность, а на территории недавно присоединённого Царства Польского предприятия ещё не обследовались. Распространить на них реформу предполагалось позднее, с учётом местных особенностей<sup>62</sup>. Источником такой систематизации послужило законодательство предыдущего периода существования крупной горной промышленности в России.

По «общим замечаниям» министра финансов (выполняли роль преамбулы данного кодекса), дополнения составили лишь несущественную часть этого акта<sup>63</sup>. Таким образом, при систематизации положения использовали метод инкорпорации с последующей внутренней консолидацией нормативного материала<sup>64</sup>. Между тем положение утвердили только как проект, что объяснялось необходимостью совершенствования горнозаводской отрасли, проверки эффективности предложенных мер и синхронизации горнозаводского законодательства с будущими изменениями правовой системы России.

Если узаконение уже устоявшихся горнозаводских институтов не вызвало особых разногласий, то введение новых потребовало дополнительной регламентации. Например, берг-инспектор должен был возглавить горное ведомство при пермском генерал-губернаторе<sup>65</sup>, являясь при нём «губернатором» по горным делам<sup>66</sup>, фактически олицетворяя автономность горного управления<sup>67</sup>. Но на практике реализация его полномочий встретила противодействие, прежде всего со стороны горных начальников, старавшихся сохранить наибольшую степень своей автономности. Пример — действия горного начальника Екатеринбургских заводов, который уже при первом визите туда берг-инспек-

<sup>59</sup> Высочайше утвержденные доклады... С. 8—9.

<sup>60</sup> *Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережников И.В., Тулисов Е.С.* Территориально-экономическое управление в России... С. 252; РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 1, л. 205.

<sup>61</sup> Высочайше утверждённый доклад министра финансов... С. 1.

<sup>62</sup> Там же. С. 10—11.

<sup>63</sup> ПСЗ-1. Т. 29. № 22208.

<sup>64</sup> Таким образом, был использован метод, положенный в основу систематизации М.М. Сперанского при составлении им «Свода законов Российской империи».

<sup>65</sup> При этом пермский и вятский генерал-губернатор получал в горном управлении элементы экстерриториальности, управляя горной частью не только на территории вверенных ему губерний, но и предприятиями, находившимися на территории Оренбургской и Казанской губерний (ПСЗ-1. Т. 29. № 22208).

<sup>66</sup> Там же.

<sup>67</sup> «Никакое место и никакое лицо не вмешивается в управление горной частью, кроме горного правления, генерал-губернатора, берг-инспектора и горных начальников, и под их ведением других чиновников, определённых законной властью» (Там же).

тора в январе 1808 г. выразил ему неудовольствие за попытку собрать на горных заводах прошения жителей<sup>68</sup>. Поэтому одновременно с введением положения в действие учредили Комитет по рассмотрению настоящего положения Горной части в составе государственного казначея Ф.А. Голубцова<sup>69</sup>, пермского генерал-губернатора Модераха и управляющего горным департаментом Качки. Задачей этого органа стали анализ правоприменительной практики при исполнении положения и вынесение по итогам этих обсуждений рекомендаций<sup>70</sup>.

Комитет не имел регламентированной компетенции по существу рассматриваемых проблем, поэтому наряду с общими и частными вопросами управления (о взаимодействии горных начальников и берг-инспекторов; об устройстве Ижевского оружейного завода и др.) рассматривались положения, связанные с переходом к системе постоянных непрременных работников или юрисдикции горного суда<sup>71</sup>.

Однако из-за постоянного нахождения Модераха в вверенной ему губернии возможности проведения периодических заседаний были ограничены<sup>72</sup>. 17 октября 1808 г. в целях оперативного разрешения вопросов по применению нового законодательства решили основать в Пермской губ. подобный комитет, состоящий из губернатора, берг-инспектора и горных начальников<sup>73</sup>.

В 1810 г. Дерябин, отвечая на запрос Модераха в рамках Комитета о пересмотре проекта «Горного положения», признал его недостатки<sup>74</sup>. Тем не менее он выступил против изменения документа<sup>75</sup>, так как первостепенной задачей на тот момент являлась подготовка недостающих специалистов — от мастеровых до выпускников Горного кадетского корпуса (до 1804 г. — Горное училище).

Таким образом, положение не утвердили в окончательной редакции потому, что оно не охватывало все горнометаллургические области Российской империи, а её правовая система была не готова вписать его в представленном виде. Кроме того, признавалась недостаточной практика проверки эффективности результатов реформы<sup>76</sup> и исправления того, что, по словам выдающегося русского историка и собирателя рукописей первой половины XIX в. В.Н. Берха, «оказалось вредным или неудовлетворительным»<sup>77</sup>.

Однако в целом реформа была вполне успешной, доказательством чему может служить тот факт, что установленное проектом «Горного положения» законодательство не претерпело существенных изменений до 1917 г. Это произошло потому, что результат создания положения выгодно отличался от неудачных попыток систематизации, проведённой в первой четверти XIX в. в рамках Комиссии составления законов. В результате подготовленные ею Гражданский, Торговый и Уголовный кодексы, которые должны были составить основу бу-

<sup>68</sup> РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 29, л. 18—18 об.

<sup>69</sup> После смерти первого министра финансов А.И. Васильева, который был одним из инициаторов горной реформы, Голубцов, оставаясь государственным казначеем, 27 августа 1807 г. был назначен на должность управляющего Министерством финансов, занимал её до 1 января 1810 г.

<sup>70</sup> РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 29, л. 60.

<sup>71</sup> Там же, л. 6—46 об.

<sup>72</sup> Например, с 26 августа по 17 октября 1808 г. состоялось шесть заседаний.

<sup>73</sup> РГИА, ф. 37, оп. 13, д. 29, л. 60—62. Этот комитет был утверждён Александром I 27 июля 1809 г. (Там же, л. 1).

<sup>74</sup> Там же, л. 9 об.

<sup>75</sup> Там же, д. 37, л. 9—13 об.

<sup>76</sup> Высочайше утверждённый доклад министра финансов... С. 20—21.

<sup>77</sup> РГИА, ф. 37, оп. 11, д. 173, л. 439.

душей системы законодательства, так и остались непринятыми, а количество узаконений значительно возросло. Исследователи видят причину этой неудачи в «отсутствии чёткой концепции работ... достаточного количества подготовленных чиновников и попытках кодифицировать российское право, минуя стадию разбора законодательного массива и опубликования прежде изданных узаконений»<sup>78</sup>.

В этом отношении проект Ярцева, успешно реализованный в рамках комитета Дерябиным, послужил надёжным фундаментом проводившейся законодательской работы. Кроме того, успеху реформы способствовало наличие специалистов, получивших профильное специализированное образование в Горном училище и имевших опыт длительных зарубежных командировок<sup>79</sup>. Не менее важно и преобладание в горном законодательстве значительного количества специальных технико-юридических<sup>80</sup> и административно-регламентирующих норм, систематизация которых особенно зависела от профессиональных знаний и управленческого опыта.

---

<sup>78</sup> *Кодан С.В.* Совершенствование законодательства в юридической политике Российского государства в первой половине XIX века: стратегические направления и общие результаты // *Юридическая техника.* 2015. № 9. С. 317—318; *Кодан С.В.* Становление системы законодательства Российской империи (XIX — начала XX в.) // *Вестник Уральского института экономики, управления и права.* 2011. № 1(14). С. 60.

<sup>79</sup> После окончания Горного училища Дерябин читал лекции по горному делу будущему императору Павлу I, а затем был откомандирован для ознакомления с опытом горного дела Германии (1794—1796), Франции (1797) и Англии (1798—1799) (*Коновалов П.А., Клепикова И.А., Белобородов С.А.* Дети горы Благодать. Культурно-исторические очерки / Под ред. В.В. Нестерова. Екатеринбург, 2006. С. 25).

<sup>80</sup> *Манин В.А.* К вопросу о генезисе технико-юридических норм в горнозаводской промышленности России в первой половине XVIII века // *Современное право.* 2013. № 9. С. 144—149.