

Е. Г. Неклюдов

**ГОРНОЗАВОДСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ В РОССИИ  
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX — НАЧАЛА XX В.:  
ВЫБОР ОРГАНИЗАЦИОННОЙ МОДЕЛИ**

doi: 10.30759/1728-9718-2020-1(66)-93-102

УДК 94(470)“18/19”

ББК 63.3(2)53

В ходе подготовки Великих реформ в 1860-е гг. были разработаны две альтернативные модели развития организационных основ российской горнозаводской промышленности. Одна из них, предложенная горными специалистами, предполагала сохранение особого статуса этой стратегически важной отрасли экономики и участие государства в лице горного ведомства в ее организации. Вместе с тем традиционные институты существенно обновлялись с целью содействия частному предпринимательству. Вторая модель, предложенная горнозаводчиками и либеральными экономистами, решительно рвала с традицией и по правовым условиям приближала «горный промысел» к другим отраслям российской промышленности. Горное ведомство ликвидировалось, а его функции распределялись между несколькими министерствами. Несогласованность общей концепции преобразований привела министра финансов М. Х. Рейтерна к решению отказаться от единовременной реформы в пользу частичных изменений, определявшихся «по указанию опыта». Это исключило горную реформу из числа объявленных Великих реформ царствования Александра II. Однако анализ последующих преобразований показал, что задуманная в 1860-е гг. реформа все-таки состоялась, приобретая особую форму разделенного на части и растянутого во времени процесса. При этом обновление правовых условий развития российской горнозаводской промышленности во второй половине XIX — начале XX в. пошло по первому из двух предложенных путей, что было закономерным следствием оставления процесса реформирования в руках горного ведомства. В итоге устаревшие формы организации промышленности изживались не путем их кардинального слома, а постепенными шагами, более предпочтительными для совершенствования таких сложных структур, какой являлась эта отрасль российской экономики. Новые условия развития горнозаводской промышленности позволили ей распространиться по обширной территории империи и подняться на индустриальный уровень.

*Ключевые слова: Российская империя второй половины XIX — начала XX в., горнозаводская промышленность, горная реформа, модели организации*

Модернизация, ускоренная государством в начале XVIII в., привела к созданию в России крупной горнозаводской промышленности. Влияние государства на развитие стратегически важной отрасли нашло отражение в нескольких особенностях ее дальнейшего полуторавекового развития. К середине XIX в. действовала особая система горного управления, в районах дислокации казенных заводов даже заменявшая гражданскую администрацию; правовые условия развития промышленности были систематизированы в специальном кодексе отраслевого законодательства — Горном уставе; в стране сложилась особая система горного налогообложения. Участие в становлении промышленности государства и частных предпринимателей разного сословного статуса привело к созданию трех ее секторов: казенного, посес-

сионного и владельческого, отличавшихся не только имущественными правами владельцев, но и степенью влияния государства на хозяйственную деятельность. Строительство металлургических заводов в малоосвоенных районах вызвало формирование окружной системы организации крупного производства, когда вокруг заводов в единый территориально-хозяйственный комплекс объединялись несколько взаимосвязанных отраслей (рудная, топливная), составивших основу сложноорганизованной и малоподвижной горнозаводской промышленности. Наконец, становление этой промышленности в крепостной период способствовало складыванию особой социальной группы горнозаводского населения, обслуживавшей все отрасли окружного хозяйства и прикрепленной к заводам, а также относительно замкнутой группы заводчиков-помещиков, которая была представлена в основном несколькими поколениями известных дворянских родов, отошедших от непосредственного управления.

*Неклюдов Евгений Георгиевич — д.и.н., г.н.с., Институт истории и археологии УрО РАН (г. Екатеринбург)  
E-mail: ntplant9@mail.ru*

Такой, как выражались современники, «полный строй отдельного управления» вполне соответствовал protoиндустриальному уровню развития промышленности. Он являлся и результатом, и фактором ее роста до середины XIX в., когда сложились предпосылки для нового витка модернизации. Понимание необходимости перемен возникло тогда в связи с очевидным технологическим и темпоральным отставанием российской горнозаводской промышленности от металлургии европейских стран, особенно проявившемся на фоне начавшегося в стране железнодорожного строительства.<sup>1</sup> В 1860-е гг. были предложены несколько вариантов реформирования отрасли, представляющих отличные друг от друга модели ее дальнейшего развития.

Выясняется,<sup>2</sup> что общим стремлением трех правительственных комиссий, призванных подготовить проект преобразований в горной отрасли, стало облегчение условий для частного предпринимательства, с которым в первую очередь ассоциировался дальнейший успех развития горного дела в России. Однако первая Комиссия для изыскания средств к развитию железного производства, действовавшая при Горном департаменте Министерства финансов в 1852–1857 гг. под председательством бывшего директора департамента генерал-лейтенанта Ф. Ф. Бегера, предложила лишь частичные улучшения для отечественного предпринимательства ввиду предполагавшегося «открытия» импорта металлов из Западной Европы. Ее работа не завершилась созданием полноценного проекта реформы, поскольку в стране начались процессы, которые привели к корректировке цели комиссии и расширению ее полномочий.

Начавшаяся подготовка системных реформ (в первую очередь отмены крепостного права, которая должна была существенно изменить социальную организацию горнозаводской промышленности) в 1857 г. вызвала преобразование первой комиссии в Комиссию по пересмотру Горного устава (Горная комиссия). Ее целью стала подготовка всеобъемлющей структурной реформы, которая затрагивала бы деятельность всех трех секторов промышленности, а также систему отраслевого управления и налогообложения. Горная комиссия

приняла непосредственное участие в окончательной разработке законодательного обеспечения крестьянской реформы для казенных и частных заводов и, конечно, не могла не учесть введенных в 1861 г. Положений и Дополнительных правил при подготовке проекта нового кодекса горного законодательства. На этом этапе подготовки будущая горная реформа была скоординирована с другими Великими реформами царствования Александра II и включена в их состав. К 1866 г. Горная комиссия, состоявшая из авторитетных членов Горного совета и Горного ученого комитета под председательством бывшего начальника штаба Корпуса горных инженеров генерал-лейтенанта В. Е. Самарского-Быховца, подготовила проект нового Горного устава, который содержал всего 404 статьи (вместо 2 653 статей действовавшего Устава).<sup>3</sup>

Члены комиссии учли значимую роль государства в развитии горнозаводской промышленности и необходимость специального надзора за использованием природных ресурсов и за безопасностью работ. В этом отношении они не вышли за рамки сложившейся традиции и сохранили систему отраслевого управления. При этом были сокращены прежние судебные и полицейские полномочия этого управления, а также упрощена его структура на региональном уровне. Из трех таких управлений — Уральского, Московского и Олонецкого — сохранялось только Уральское, действовавшее в отдаленном от центра крупнейшем металлургическом регионе страны.<sup>4</sup> При этом непосредственное управление горного ведомства распространялось на казенные горнозаводские округа, где повышались роль и ответственность окружного начальника и отменялось действие прежних «заводских штатов» (норм труда и производства), «стеснявших местную распорядительность». За горным ведомством сохранялась также функция технического надзора над частными предприятиями, которая передавалась профессионалам из числа горных специалистов. Для организации надзора предполагалось делить территорию империи на горные области и горно-административные округа во главе

<sup>1</sup> См.: Алексеев В. В., Гаврилов Д. В. Металлургия Урала с древнейших времен до наших дней. М., 2008.

<sup>2</sup> См.: Неклюдов Е. Г. Горная реформа в России второй половины XIX — начала XX в.: от замысла к реализации. СПб., 2018.

<sup>3</sup> См.: Проект Горного устава // Тр. Комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1868. Т. 13, ч. 3: Проект Горного устава, составленный особой Комиссией. С. 317–430.

<sup>4</sup> Рассматриваемые проекты горной реформы не распространялись на Нерчинские и Алтайские заводы, подведомственные Министерству императорского двора и уделов.

с окружными инженерами, подчинявшимися на Урале региональному начальству, а в других областях — напрямую Горному департаменту Министерства финансов, сохранявшему роль центрального органа горного управления.

С целью развития частного предпринимательства отменялись прежние сословные и национальные ограничения на поиск и разработку полезных ископаемых, что вело к расширению состава горнопромышленников и горнозаводчиков. Тому же способствовало и упрочение правила горной свободы на казенных землях, значительные пространства которых имелись во всех частях империи. В соответствии с этим правилом, первооткрыватель получал возможность беспрепятственно разрабатывать месторождение на определенных законом условиях. Важнейшей новацией, касавшейся частных земель, где с 1782 г. действовал принцип акцессии (сопряженность владения недрами и поверхностью земли), стало предложение о введении отдельного права собственности на недра, которыми владелец мог так же свободно распоряжаться, как и своей землей. Это, по мысли авторов проекта, облегчало распространение промысла на обширных помещичьих землях. Предусмотренная проектом отмена действовавшего принципа нераздельности горных имуществ «в общем составе всех своих принадлежностей, как то: земель, лесов, рудников, заведений и пр.», — вела к беспрепятственному дроблению сложноорганизованных горнозаводских округов, что прежде было возможно только при определенных условиях и с разрешения горного начальства, а также к обособлению отраслей горнозаводской промышленности в самостоятельные отрасли производства. Это способствовало бы трансформации окружной системы, в силу своей сложности и замкнутости сдерживавшей проявления технического прогресса. Действующую налоговую систему ограничили сбором попудной подати лишь с тех металлов, производство которых уже получило широкое распространение (железо, медь, золото, платина и серебро), выведя, таким образом, из налогообложения новые отрасли металлургии и нарождавшуюся горнодобывающую промышленность. При этом величина подати сокращалась, а ее натуральная форма сохранялась только для драгоценных металлов. Комиссия отменила и прежние разновидности взыскания недоимок в виде казенного надзора, казенного и опекунского управлений и сохранила только секвестр выплавленных металлов на сумму долга.

Не было забыто и горнозаводское население, освобожденное от обязательного труда и переданное под надзор органов гражданского управления. В качестве дополнительного (помимо заработной платы) средства обеспечения быта этого населения Горная комиссия утвердила земельный надел, структура и размер которого определялись законодательством крестьянской реформы, и предусмотрела обязательность его увеличения в случае потере работы при закрытии завода или сокращении производства.<sup>5</sup> Впервые вводились меры воздействия на предпринимателей за нарушение разработанных комиссией правил найма рабочих на заводы и рудники и правил безопасности работ. Был также подготовлен проект Устава о горнозаводских товариществах, призванных регулировать отношения трудовых коллективов с владельцами предприятий и заботиться о благополучии своих членов.

Важнейшим в работе Горной комиссии стал вопрос о посессионном праве и судьбе посессионного сектора горнозаводской промышленности, включавшего тогда до половины частных округов Урала и значительную группу заводов Замосковского района и Закавказья. Благодаря участию горнозаводчиков в обсуждении этого вопроса (их представители были приглашены на несколько заседаний), комиссия признала посессионное право и связанные с ним ограничения предпринимательской деятельности не соответствующими современным потребностям развития промышленности. Она подготовила закон от 9 декабря 1863 г.,<sup>6</sup> выводящий из-под влияния этого права заводы, пользующиеся «правовым пособием» (право не дворян владеть крепостными) и «пособием в людях» (возможность пользоваться трудом казенных работников), которые утратили свое значение после 1861 г., и разработала правила выкупа заводчиками оставшихся казенных пособий, или посессий, в виде земель и лесов. До момента выкупа было предложено отменить большинство посессионных ограничений в пользовании природными ресурсами горнозаводских округов и связанные с этим ограничения самого «заводского действия».

Таким образом, предложенная Горной комиссией модель организации горнозаводской промышленности представляла собой обновленный вариант действовавшей модели,

<sup>5</sup> Полное собрание законов Российской империи. 2-ое изд. (ПСЗ. Собр. 2-ое). Т. 37. № 38989.

<sup>6</sup> См.: Там же. Т. 38. № 40358.

освобожденной от устаревших или утративших свое значение функций, норм и институтов. Новации были направлены на либерализацию правовых условий для предпринимателей и демократизацию их состава, но при сохранении контроля государства посредством рационально устроенных органов отраслевого управления. Заложенные в проект идеи должны были привести к совершенствованию управления казенным сектором промышленности, к профессионализации горного надзора, к существенному расширению возможностей для развития частного предпринимательства на казенных и частных землях, к возможной трансформации окружной системы с характерными для нее особенностями организации труда и производства, а также к ликвидации специфического посессионного права. Сохранялась, но сокращалась и налоговая нагрузка на предпринимателей.

В 1866–1868 гг. подготовленный проект Горного устава вместе с включенными в него правилами выкупа посессий обсуждался на заседаниях действовавшей при том же Министерстве финансов межведомственной Комиссии для пересмотра системы податей и сборов (Податная комиссия), призванной разработать окончательную редакцию проекта «по связи его с системой налогов вообще и по отношению к делам общего управления». Однако эта комиссия, состоявшая не только из горных специалистов (В. К. Рашет, Ф. И. Рассели, Л. А. Соколовский, Н. И. Михайлов и др.), но и из чиновников нескольких центральных ведомств (К. К. Грот, Е. И. Ламанский, П. П. Семенов-Тянь-Шанский, А. А. Абаза и др.), известных экономистов (В. П. Безобразов, И. В. Вернадский, А. П. Заблоцкий-Десятовский, М. П. Веселовский) и горнозаводчиков (Д. Е. Бенардаки, А. В. Пашков, Д. П. Шипов, С. И. Мальцов и др.), не просто отредактировала представленный проект. Она создала альтернативный вариант Горного устава, существенно отличавшийся от начального.

В соответствии с проектом Податной комиссии,<sup>7</sup> горный промысел совсем лишился своего особого значения и по правовым условиям был приближен к другим отраслям российской промышленности. Это выразилось в первую очередь в сломе управленческой вертикали

и рассредоточении функций горного ведомства между несколькими министерствами. Полностью ликвидировался региональный уровень горного управления при сохранении лишь местного управления казенными горнозаводскими округами в лице горных начальников, подчинявшихся непосредственно министру финансов. Центральная власть была представлена несколькими инспекторами, курировавшими окружные управления. Содержание объектов социальной инфраструктуры (школы и церкви) в горнозаводских округах было предложено передать профильным ведомствам. Ведомственный надзор за частными предприятиями был признан бесполезным и отменен: наблюдение за безопасностью рудничных и заводских работ предоставлено общей полиции, а сбор горной подати возложен на действовавшие в стране акцизные учреждения. Еще более сокращался размер подати при упрощенной процедуре проверки. Выдвигалась идея возвращения к порядкам горной свободы не только на казенных, но и на частных землях. Однако она вызвала протест заводчиков, поддержанных экономистами, которые доказывали достаточность для обеспечения промысла на этих землях предложения Горной комиссии о дроблении земельной собственности. Обсуждался и был положительно решен вопрос о предоставлении владельцам заводов и рудопромышленникам возможности устраивать съезды «для совещаний о нуждах и пользах горной промышленности и для представления о них правительству».

Острейшую проблему посессионного права Податная комиссия решила в том же ключе, что и Горная, поддержав его ликвидацию путем выкупа посессий заводчиками у казны. Была лишь упрощена методика выкупа с целью облегчить посессионерам эту операцию. Если Горная комиссия стремилась только определить пути совершенствования управления казенными заводами, то Податная комиссия получила санкцию верховной власти и на отчуждение казенных горных имуществ, располагавшихся в то время на Урале и Кавказе, в Карелии, Донбассе и Царстве Польском. Она оставила за государственными заводами исключительно оборонную специализацию (ею были разработаны еще и правила предоставления им военных заказов)<sup>8</sup> и вместе с горными специалистами составила проект правил

<sup>7</sup> Проект Горного устава (исправленный и дополненный по заключению общего собрания Податной комиссии) // Тр. Комиссии... Т. 13, ч. 4: Проект Горного устава, составленный общим собранием Комиссии. С. 1–40.

<sup>8</sup> См.: Труды Комиссии... СПб., 1867. Т. 13, ч. 2: О нарядах, делаемых казенным горным заводам военным и морским ведомствами.

о продаже и перечень заводов и промыслов, которые не соответствовали этому назначению и подлежали отчуждению.<sup>9</sup>

Таким образом, разработанный в Податной комиссии проект Горного устава определял совершенно иную перспективу для горнозаводской промышленности, решительно рвущую с традицией и игнорирующую ее специфику. От действовавшей модели оставалась только горная подать, на которую не решились посягнуть участники обсуждения, но контроль ее сбора от ликвидированного горного ведомства передавался налоговым органам. Государственное управление концентрировалось на небольшом казенном секторе промышленности, сориентированном на потребности обороны страны, а расширенный за счет посессионного и части казенного владельческий сектор был фактически выведен из под специализированного надзора государства. Устав, сократившийся всего до 142 статей, включал, помимо упрощенного порядка взимания и учета горных податей, лишь правила ведения горного промысла на землях разных категорий.

Основное различие проектов Горного устава, предложенных реформаторами 1860-х гг., заключалось в решении фундаментального вопроса о степени и формах участия государства в развитии отрасли. В Горной комиссии, где заседали высшие чины горного ведомства, базовым основанием служило их желание согласовать интересы казны и предпринимателей. В Податной комиссии, где большинство представляли горнозаводчики, либеральные экономисты и «просвещенная бюрократия», на первый план вышли интересы предпринимателей. Заметно, что на фоне проекта Податной комиссии, предполагавшего своего рода «революцию сверху» в масштабах отрасли, проект Горной комиссии, сочетавший новации с традициями, выглядел более консервативным. Вместе с тем при всех различиях проектов для своего времени они являлись либеральными, поскольку отдавали предпочтение частному предпринимательству в развитии промышленности и стремились оградить его от излишней казенной регламентации. В этом отношении оба проекта были разработаны в духе Великих реформ царствования Александра II и отвечали курсу на модернизацию страны.

В сложившейся ситуации горные специалисты, которые в Податной комиссии оставались в меньшинстве и не смогли отстоять многие свои предложения, отказались подписывать отредактированный проект Горного устава. Несогласованность общей концепции реформы привела к тому, что ни один из вариантов Устава не был утвержден. Министр финансов М. Х. Рейтерн, учтя позицию горного ведомства, а также, очевидно, понимая структурную сложность реформы и необходимость «осторожности, которая требуется при коренных преобразованиях в твердо установившихся отраслях промышленности и государственного хозяйства», предусмотрительно предпочел отказаться от единовременной реформы в пользу частичных изменений, определявшихся «по указанию опыта». Это исключило горную реформу из числа объявленных Великих реформ царствования Александра II. К тому же сопутствующие проекту Правила о продаже казенных заводов и Правила о выкупе посессий не вступили сразу в законную силу. Первые, пройдя процедуру утверждения, 18 октября 1871 г. превратились в закон, но его исполнение Государственный совет отложил до завершения землеустройства населения казенных округов.<sup>10</sup> После этого процесс утверждения Правил о выкупе посессий был остановлен самим министром финансов в 1872 г. до завершения землеустройства населения посессионных округов.

Закономерным следствием решения М. Х. Рейтерна стало оставление процесса реформирования в руках горного ведомства, руководство которого состояло из участников Горной комиссии. Понятно, что дальнейшие действия этих руководителей были сориентированы на разработанный ими же проект преобразований, который, по их общему мнению, полностью исчерпывал потенциал реформы. Тем более что отдельные элементы проекта стали проводиться в жизнь еще в период его подготовки. Так, в 1863–1867 гг. военный статус горного ведомства был изменен на гражданский, его полицейские и судебные функции переданы соответствующим органам, упразднены Московское и Олонецкое горные правления.<sup>11</sup> С 1862 г. в качестве опыта в Замошном районе появились окружные инженеры, на казенных заводах началось создание горнозаводских товариществ.

<sup>9</sup> См.: Там же. Т. 13, ч. 1: О передаче некоторых казенных горных заводов и золотых приисков в частные руки.

<sup>10</sup> См.: ПСЗ. Собр. 2-ое. Т. 46. № 50048.

<sup>11</sup> См.: Там же. Т. 38. № 39487; Т. 40. № 41923, 42108; Т. 42. № 44487; Т. 43. № 45832.

Впоследствии начавшиеся преобразования были продолжены. Важнейшим из них стало обновление системы горного управления. До середины 1880-х гг. действовала прежняя ее модель, дополнявшаяся элементами новой организации в лице окружных инженеров, которые появлялись в новых районах распространения горного промысла. Изменения начались с единственного оставшегося в ведомстве Уральского горного правления, которому в 1886 г. была придана более рациональная форма.<sup>12</sup> Она предусматривала сокращение многих должностей и отмену принципа коллегиальности, признанного затрудняющим оперативность управления. В новом Управлении горной частью на Урале (в 1892 г. переименовано в Уральское горное управление) были сосредоточены региональное управление казенными заводами и надзор над частными. В соответствии с предложениями Горной комиссии, образованная Уральская горная область была поделена на горно-административные округа во главе с окружными инженерами, осуществлявшими на подведомственной им территории надзор над частной промышленностью. В дальнейшем повсеместное развитие горного промысла привело к созданию целой сети подобных государственных учреждений. До 1900 г. обширная территория империи была разделена на 11 горных областей. С 1892 г. новая управленческая сеть получила унифицированный вид: в семи областях, самых крупных или удаленных от столицы, действовали однотипные органы горного управления, подведомственные Горному департаменту; ему же непосредственно были подчинены окружные инженеры остальных четырех малозначимых областей, не имевших собственных управлений. В отдельных областных органах соединялось управление казенными заводами с надзором над частными; там, где не было казенных предприятий, в управлениях сосредоточивался только горный надзор.<sup>13</sup>

Этот профессиональный ведомственный надзор стал одним из важнейших компонентов новой административной системы, полностью соответствовавшим предложениям Горной комиссии. Его распространение шло одновременно с образованием горных областей, делившихся на горно-административные

округа (всего их было создано 65). Окружные инженеры, их помощники и казенные маркшейдеры наблюдали за правильностью и безопасностью работ на заводах и рудниках, за соблюдением законодательства, в том числе и совершенствовавшихся правил найма рабочих, за поступлением горных податей и пр. С 1892 г. их полномочия были существенно расширены до наблюдения «за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах» и скоординированы с деятельностью фабричной инспекции и общей полиции.<sup>14</sup> Устаревшие методы воздействия на предпринимателей за долги казне или частным лицам, включая рабочих, постепенно уступили место более соответствовавшим времени формам — кредиторскому управлению или антикризисному администрированию.

Изменения в податной системе были осуществлены в 1869 г. так, как их спроектировала Горная комиссия с целью облегчить налоговое бремя для частного предпринимательства.<sup>15</sup> Правда, признанный тогда более удобным старинный метод попудного обложения продержался до введения в стране в 1898–1901 гг. новой системы налогов с предпринимателей, основанной на комбинированном подходе, который включал и элементы подоходного налога. Такую замену не предлагала даже Податная комиссия, но, в соответствии с ее предложениями, функция сбора нового промыслового налога была исключена из сферы ответственности горного ведомства и передана финансовым учреждениям.<sup>16</sup>

Наконец, были реализованы и предложения Горной комиссии о введении горной свободы на казенных землях сначала для добычи драгоценных металлов (в 1870 г.), затем — некоторых новых полезных ископаемых, в частности нефти (в 1872 г.), и наконец — почти всех минералов (в 1887 г.).<sup>17</sup> Постепенно это правило распространилось на окраины России и на некоторые разновидности землепользования. В Царстве Польском в 1870 г. было введено право первооткрывателя на разработку месторождений главных ископаемых и на частных землях.<sup>18</sup> Но помещичьи и надельные крестьянские земли на основной территории

<sup>14</sup> См.: Там же. № 8402; Т. 19. № 17122.

<sup>15</sup> См.: ПСЗ. Собр. 2-ое. Т. 44. № 47149.

<sup>16</sup> См.: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 18. № 15601; Т. 19. № 17120; Т. 21. № 19788; Т. 21. № 20572.

<sup>17</sup> См.: ПСЗ. Собр. 2-ое. Т. 45. № 48399; Т. 47. № 50495; ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 7. № 4521.

<sup>18</sup> См.: ПСЗ. Собр. 2-ое. Т. 45. № 48499.

<sup>12</sup> См.: ПСЗ. Собр. 3-е. Т. 6. № 3569.

<sup>13</sup> См.: Там же. Т. 12. № 9182.

империи остались под действием акцессии, несмотря на всё громче звучащие предложения о возвращении к порядкам горной свободы. В этом отношении власти не пошли на ограничение прав землевладельцев. Неизменным остался и связанный с правом владения принцип нераздельности горнозаводских имуществ, а вместо отдельного права собственности на недра, которое предусматривали проекты обеих комиссий 1860-х гг., Временным правительством в 1917 г. было закреплено лишь особое право на недра частных земель как «самостоятельное вещное право в чужом имуществе».<sup>19</sup>

Были реализованы и некоторые предложения Податной комиссии, не противоречившие, по мнению горных чиновников, интересам развития отрасли. С 1874 г. получила распространение организация региональных съездов предпринимателей; православные церкви, расположенные в заводских поселках, передали духовному ведомству в 1873 г., а учебные заведения низшего звена — Министерству просвещения в 1879 г.<sup>20</sup> Социальной поддержкой работников всё более деятельно занимались предусмотренные обоими проектами горнозаводские товарищества, получившие распространение на казенных заводах.

Как уже упоминалось, в 1871 г. вступили в силу разработанные Податной комиссией Правила о продаже казенных заводов. Однако приватизация затруднялась затянувшимся землеустройством работников этих предприятий, а также тем, что горные власти отступили от первоначального плана и уже с 1880-х гг. стали более осторожно относиться к полному отчуждению государственных имуществ из-за опасения упустить гипотетическую выгоду казны. В результате этого основными способами отчуждения стали аренда, разрешенная в 1881 г., закрытие заводов или перевод их в другое ведомство. Тем не менее, несмотря на сложную динамику процесса отчуждения, казенный сектор горнозаводской промышленности существенно сократился и упростил свою отраслевую структуру. Из 10 горнозаводских округов во владении и управлении казны остались всего четыре на Урале (там были проданы два округа, один сдан в аренду и один расформирован) и один — в Олонецком крае. Все предприятия, принадлежавшие казне в Цар-

стве Польском, Донбассе и на Кавказе, были проданы, сданы в аренду, переданы в другие ведомства или закрыты. В частные руки или в другие ведомства перешли медеплавильная, монетная, золотодобывающая, серебряно-свинцовая и каменноугольная отрасли. Оставшиеся казенные предприятия занимались преимущественно рудопромышленностью, черной металлургией и производством военной продукции, что соответствовало намерениям реформаторов 1860-х гг.

Еще более сложной оказалась судьба посессионного сектора, который обе комиссии постановили превратить во владельческий путем перевода посессионных земель в частную собственность. Однако ни вариант выкупа заводчиками этих земель у казны, ни предложенный властями в 1899 г. альтернативный способ разверстания посесий между казной и заводчиками не осуществились. Причинами этого стали не только затянувшееся землеустройство горнозаводского населения, но и нараставшие разногласия между властями и заводчиками по вопросу о судьбе крупной земельной собственности. В начале XX в. владельцам заводов удалось лишь добиться снятия некоторых посессионных ограничений (на залог округов в земельных банках и на продажу природных ресурсов) по частным распоряжениям властей. Однако неудача общей реформы посессионного права не исключила сокращения по разным причинам количества посессионных горнозаводских имений в России, тем более что с 1863 г. для Европейской России и Урала и с 1876 г. для Кавказа новые подобные имения уже не могли появиться.<sup>21</sup> Путем «перечисления» по закону от 9 декабря 1863 г., в ходе публичных продаж, по особым высочайшим распоряжениям или судебным решениям, а также в результате исключения из горного ведомства был снят посессионный статус многих предприятий. В результате этих действий к концу имперского периода на Урале из 23 посессионных округов осталось всего 8, в Замосковном районе из 13 посессионных заводов этот статус сохранился только у одного, на Кавказе — из 12 таких предприятий осталось 6, хотя не все они действовали. «Территория» отжившего свой век посессионного права в горной отрасли по всей Российской империи сократилась с начала 1860-х гг. до 1917 г. примерно с 5 млн до 1,3 млн дес. земли.

<sup>19</sup> РГИА. Ф. 37. Оп. 65. Д. 1939. Л. 48, 49, 52, 67, 70, 75.

<sup>20</sup> См.: ПСЗ. Собр. 2-ое Т. 48. № 51913; Т. 49. № 53650; Т. 54. № 59674.

<sup>21</sup> См.: Там же. Т. 38. № 39388; Т. 51. № 56598.

Итогом происшедших перемен стал Горный устав, утвержденный в 1893 г. и действовавший (с дополнениями) до конца имперского периода. По своей структуре он напоминал проекты комиссий, хотя и превосходил их по объему (включал 1285 статей).<sup>22</sup> Но по своему назначению новый Устав принципиально отличался от проектов, будучи лишь сводом действовавших норм и правил, включая все те новации, предложенные членами Горной и Податной комиссий, которые были реализованы за прошедшее время. Это дает основание утверждать, что задуманная в 1860-е гг. горная реформа все-таки состоялась, приобретя особую форму разделенного на части и растянутого во времени процесса. Анализ изменений показывает, что развитие организационных основ российской горнозаводской промышленности во второй половине XIX — начале XX в. пошло по пути, предложенному Горной комиссией. Его базовыми характеристиками являлись особый статус промышленности и участие государства в лице горного ведомства в ее организации, что изначально было свойственно этой отрасли экономики России. Вместе с тем реформа внесла существенные коррективы в содержание и значение традиционных институтов.

Происшедшее в пореформенное время упрочение системы отраслевого управления стало закономерным следствием расширения масштабов и географии горного промысла; при этом функции обновленного управления были сосредоточены на организации собственно горного дела, структурно и технически усложнившегося в то время. Ведомственный надзор над частной промышленностью тоже сохранился, но он приобрел профессиональный характер, что вело к сокращению произвола и чиновников, и предпринимателей. Система горного налогообложения на рубеже XIX–XX в. была заменена общим для всех предпринимателей промысловым налогом (сохранилась лишь добавочная подать для посессионных заводов). Осталась и трехсекторная правовая структура промышленности, но при этом существенно сократились наиболее проблемные посессионный и казенный сектора и значительно увеличился динамично развивавшийся владельческий сектор. Кроме того, казенные заводы были сориентированы в основном на произ-

водство вооружений, а посессионным уменьшили перечень казенных пособий, что вело за собой и снятие связанных с ними ограничений. Не была ликвидирована и окружная система, хотя она сохранилась лишь в старинных металлургических регионах (в основном в Уральской и Замосковной горных областях), развитие которых шло более медленными темпами. Но и там не останавливался технический прогресс, особенно заметный в металлургии. Он вел к деформации окружной системы с перспективой превращения отраслей хозяйства в самостоятельные отрасли промышленности. В тех же старинных регионах оставался и такой пережиток крепостничества, как горнозаводское население. Установленная законом необходимость его трудоустройства и жизнеобеспечения заставляла заводчиков нести затраты, существенно снижавшие рентабельность производства. Вместе с тем землеустройство, снимавшее исконную взаимозависимость населения и заводов, постепенно завершалось; одновременно происходило размывание этой социальной группы с утратой присущих ей элементов сословности и приобретением классовых черт.<sup>23</sup> Наконец, за вторую половину XIX — начало XX в. произошли значительные перемены в составе российских горнозаводчиков и горнопромышленников: расширился их сословный и национальный состав; сформировались группы предпринимателей, связанные с новыми и динамично развивавшимися отраслями горной промышленности (золотоплатиновой, каменноугольной, нефтяной и пр.); развернувшийся процесс акционирования ввел в горнозаводское предпринимательство не только новых лиц, но и корпорации в лице российских и иностранных банков и торгово-промышленных групп с повышенными финансовыми возможностями. При этом удельный вес старинных родов заводчиков существенно сократился; наблюдалась также тенденция возвращения их представителей к управлению заводами единолично или в качестве членов правлений.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> См.: Алеврас Н. Н. Аграрная политика правительства на горнозаводском Урале в начале XX в. Челябинск, 1996; Гуськова Т. К. Нижнетагильский горнозаводский округ Демидовых во второй половине XIX — начале XX в. Заводы. Рабочие. Нижний Тагил, 2007.

<sup>24</sup> См.: Буранов Ю. А. Акционирование горнозаводской промышленности Урала (1861–1917). М., 1982; Сапоговская Л. В. Частная золотопромышленность России на рубеже XIX–XX вв. Урал и Сибирь — модели развития. Екатеринбург, 1998. Гл. 5; Неклюдов Е. Г. Уральские горнозаводчики во второй половине XIX — начале XX в.: владельцы и владения. Екатеринбург, 2013.

<sup>22</sup> См.: Свод законов Российской империи. СПб., 1893. Т. 7. Устав Горный.

Таким образом, вследствие выбора особого механизма реформирования, осуществленного руководством Министерства финансов под влиянием ведущих специалистов из Горного департамента в 1868 г., устаревшие основы организации горнозаводской промышленности изживались не путем их кардинального слома, а постепенными шагами, более предпочтительными для изменения таких сложных структур, какой являлась эта важная отрасль российской экономики. При этом ориентация на предложенный горными специалистами проект преобразований оказывалась вполне приемлемой, поскольку не противоречила общей экономической стратегии того времени, основанной на либеральных предпочтениях.<sup>25</sup> К тому же заданные темп и характер реформы позволяли избежать опасного по своим последствиям крушения исторически сложившихся форм хозяйственной деятельности и в то же время ставили их в конкурентную позицию

с новым предпринимательством, не обремененным наследием прошлого, которому были открыты широкие возможности для развития. При этом государство оставляло за собой надзор, особенно необходимый в условиях предполагавшегося динамичного развития отрасли, связанной с использованием ценных природных ресурсов и с опасными для рабочих условиями труда. Возможной же бюрократизации системы отраслевого управления были противопоставлены его специализация и профессионализация. В результате сложившиеся в ходе реформы правовые условия позволили горнозаводской промышленности распространиться по обширной территории империи и подняться на индустриальный уровень. К началу XX в. по темпам добычи полезных ископаемых и развития металлургии Россия превзошла многие европейские страны и сумела повысить свой мировой экономический рейтинг.<sup>26</sup>

***Eugeny G. Neklyudov***

Doctor of Historical Sciences, Institute of History and Archaeology, Ural Branch of the RAS  
(Russia, Ekaterinburg)  
E-mail: [ntplant9@mail.ru](mailto:ntplant9@mail.ru)

THE MINING INDUSTRY IN RUSSIA  
OF THE SECOND HALF OF THE 19<sup>TH</sup> — EARLY 20<sup>TH</sup> CENTURIES:  
THE CHOICE OF AN ORGANIZATIONAL MODEL

During the preparation of the Great Reforms in the 1860s two alternative models for the development of the organizational foundations of the Russian mining industry were developed. One of them, proposed by mining specialists, suggested preserving the special status of this strategically important sector of the economy and the participation of the state represented by the mining department in its organization. At the same time, traditional institutions were significantly updated in the ways of promoting private enterprise. The second model, proposed by miners and liberal economists, decisively broke with tradition and by legal conditions brought “mining” closer to the other sectors of Russia’s industry. The mining department was to be liquidated, its functions were to be distributed among several ministries. The inconsistency of the general concept of transformations made M. Ch. Reiter, a finance minister, abandon the one-time reform in favor of “partial changes” determined “according to the direction of experience”. This excluded the mining reform from the declared Great Reforms of the reign of Alexander II. However, an analysis of subsequent transformations showed that this reform conceived in the 1860s would nevertheless take place, acquiring a special form of a process divided into parts and extended over time. At the same time, updating the legal conditions for the development of the Russian mining industry in the second half of the 19<sup>th</sup> — early 20<sup>th</sup> centuries followed the first of the two proposed paths, which was a natural consequence of leaving the reform process in the hands of the mining department. As a result, outdated forms of industrial organization were eradicated not by means of their radical breakdown, but by gradual steps, more preferable for improving such complex structures as this sector of the Russian economy was. New conditions for the development of mining industry allowed it to spread over the vast territory of the empire and rise to the industrial level.

<sup>25</sup> См.: Степанов В. Л. Михаил Христофорович Рейтерн // Российские реформаторы (XIX — начало XX в.). М., 1995. С. 146–182.

<sup>26</sup> См.: Тихонов Б. В. Каменноугольная промышленность и черная металлургия России во второй половине XIX в. (историко-географические очерки). М., 1988; Кафенгауз Л. Б. Эволюция промышленного производства России (последняя треть XIX в. — 30-е гг. XX в.). М., 1994.

Keywords: *Russian Empire of the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> centuries, mining industry, mining reform, organization models*

## REFERENCES

- Alekseev V. V., Gavrilov D. V. *Metallurgiya Urala s drevneyshikh vremen do nashikh dnei* [Metallurgy of the Urals from ancient times to the present day]. Moscow: Nauka Publ., 2008. (in Russ.).
- Aletras N. N. *Agrarnaya politika pravitel'stva na gornozavodskom Urale v nachale XX v.* [The agrarian policy of the government in the mining Urals in the early 20<sup>th</sup> century] Chelyabinsk: ChelGU Publ., 1996. (in Russ.).
- Buranov Yu. A. *Aktsionirovaniye gornozavodskoy promyshlennosti Urala (1861–1917)* [Jointstockicizing of the mining industry of the Urals (1861–1917)]. Moscow: Nauka Publ., 1982. (in Russ.).
- Guskova T. K. *Nizhnetagil'skiy gornozavodskiy okrug Demidovykh vo vtoroy polovine XIX – nachale XX v. Zavody. Rabochiye* [Nizhny Tagil Mining Plant District of the Demidovs in the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century. Plants. Workers]. Nizhny Tagil: NTGSPA Publ., 2007. (in Russ.).
- Kafengauz L. B. *Evolutsiya promyshlennogo proizvodstva Rossii (poslednyaya tret' XIX v. – 30-ye gg. XX v.)* [The evolution of industrial production in Russia (the last third of the 19<sup>th</sup> century – the 30s of the 20<sup>th</sup> century)]. Moscow: Epifaniya Publ., 1994. (in Russ.).
- Neklyudov E. G. *Gornaya reforma v Rossii vtoroy poloviny XIX – nachala XX v.: ot zamysla k realizatsii* [Mining reform in Russia of the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century: from concept to implementation]. Saint Petersburg: Nestor-Istoriya Publ., 2018. (in Russ.).
- Neklyudov E. G. *Ural'skiye gornozavodchiki vo vtoroy polovine XIX – nachale XX v.: vladel'tsy i vladeniya* [The Ural miners in the second half of the 19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century: owners and domains]. Ekaterinburg: UrO RAN Publ., 2013. (in Russ.).
- Sapogovskaya L. V. *Chastnaya zolotopromyshlennost' Rossii na rubezhe XIX–XX vv. Ural i Sibir' – modeli razvitiya* [Private gold mining of Russia at the turn of the 19<sup>th</sup>–20<sup>th</sup> centuries. The Urals and Siberia – development models]. Ekaterinburg: UrO RAN Publ., 1998. (in Russ.).
- Stepanov V. L. [Mikhail Khristoforovich Reitern]. *Rossiyskiye reformatory (XIX – nachalo XX v.)* [Russian reformers (19<sup>th</sup> – early 20<sup>th</sup> century)]. Moscow: Mezhdunarodnyye otnosheniya Publ., 1995, pp. 146–182. (in Russ.).
- Tikhonov B. V. *Kamennougol'naya promyshlennost' i chernaya metallurgiya Rossii vo vtoroy polovine XIX v. (istoriko-geograficheskiye ocherki)* [Coal industry and ferrous metallurgy of Russia in the second half of the 19<sup>th</sup> century (historical and geographical essays)]. Moscow: Nauka Publ., 1988. (in Russ.).