

Забывтая горная реформа 1860-х гг.: замысел и реализация

Евгений Неклюдов

Forgotten reform of mining industry in the 1860s: conception and implementation

*Evgeny Neklyudov (Institute of History and Archaeology,
Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg)*

История «горного промысла» в России XVIII – начала XX в. наполнена различными преобразованиями. Некоторые из них определяли его организацию и облик на целые десятилетия. Так, на основе Берг-привилегии 1719 г. российская горнозаводская промышленность была создана как комбинированная отрасль, включавшая добычу руды и выплавку металлов, а Проект горного положения 1806 г. превратил её в особую административно-хозяйственную структуру в виде казённых, посессионных и владельческих округов с «полным строем отдельного управления» и всеобъемлющим правовым кодексом. Столь же крупное значение могла иметь и реформа, задуманная и разрабатывавшаяся в середине XIX в. в Министерстве финансов, которому подчинялось тогда горное ведомство. Но в дальнейшем она, по сути, оказалась забытой и ни в дореволюционной, ни в советской, ни в новейшей историографии ей не было посвящено ни одного труда. В работах рубежа XIX–XX вв. упоминалось лишь о Комиссии для изыскания средств к развитию железного производства в России и Комиссии по пересмотру Горного устава (Горной комиссии), действовавших в начале подготовки преобразования¹. Современные исследователи также далеко не полно раскрывают их деятельность, а о роли Комиссии для пересмотра системы податей и сборов (Податной комиссии) не упоминают вовсе². Лучше освещены такие составные части горной реформы, как отчуждение казённых заводов³

© 2018 г. Е.Г. Неклюдов

¹ *Латынин В.А.* Исторический очерк вопроса о ввозе из-за границы чугуна, железа и машин // Горный журнал. 1890. № 4/5/6. С. 292–305; *Белов В.Д.* Исторический очерк уральских горных заводов. СПб., 1896. С. 97.

² *Рукоусев Е.Ю., Тулисов Е.С.* «Историческая записка о состоянии горной администрации» в 1806–1861 гг. и реформа горного законодательства в начале 60-х гг. XIX в. // Уральский исторический вестник. № 7. Екатеринбург, 2001. С. 375–395; *Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережников И.В., Тулисов Е.С.* Территориально-экономическое управление в России XVIII – начала XX в.: Уральское горное управление. М., 2008. С. 289–293.

³ *Белов В.Д.* Указ. соч. С. 139–140; *Вяткин М.П.* Горнозаводской Урал в 1900–1917 гг. М.; Л., 1965; *Гаврилов Д.В.* Казённые горные заводы Урала во второй половине XIX – начале XX в., 1861–1904 гг. // Учёные записки Ульяновского педагогического института. Т. 24. 1972. Вып. 4. С. 80–121; *Шаццло К.Ф.* Государство и монополии в военной промышленности России конца XIX в. – 1914 г. М., 1992; *Железкин В.Г.* Казённые горные заводы Урала в экономической политике царского правительства в период домонополистического капитализма (1861–1900 гг.) // Вопросы экономической истории горнозаводской промышленности Урала периода капитализма (1861–1917 гг.). Свердловск, 1989. С. 3–26; *Шумкин Г.Н.* Казённые горные заводы Урала в политике горного ведомства в конце XIX – начале XX в. // Уральский исторический вестник. № 16. Екатеринбург, 2007. С. 38–44; *Поликарпов В.В.* От Цусимы к Февралю. Царизм и военная промышленность в начале XX в. М., 2008.

и ликвидация посессий⁴, но и они рассматривались вне общего замысла реформаторов 1860-х гг. и ограничивались в основном территорией Урала.

Осознание того, что организация горнозаводской промышленности — стратегически важной отрасли экономики страны — нуждается в изменении, возникло в правительственных сферах в середине XIX в. Разноплановые проблемы, связанные с развитием российской металлургии, всё резче проявлялись на фоне начавшегося железнодорожного строительства, непосредственным же поводом к подготовке реформы стал пересмотр запретительного тарифа на ввоз чугуна и железа морем из Европы. В 1852–1857 гг. Комиссия для изыскания средств к развитию железного производства в России под председательством Ф.Ф. Бегера в основном проводила исторические и экономико-статистические изыскания, пытаясь определить основные направления предстоящей реформы. Первоначально они виделись в форме «частных улучшений» действующего законодательства для облегчения положения отечественных предпринимателей в условиях предполагавшегося «открытия» импорта металлов из Европы. Однако со временем члены Комиссии пришли к выводу о недостаточности «временных мер» или отдельных «облегчений» для заводчиков и признали необходимость целого комплекса преобразований в ведущем частном секторе горной промышленности⁵.

Деятельность Комиссии по пересмотру Горного устава под председательством В.Е. Самарского-Быховца в 1857–1866 гг. стала частью процесса подготовки системных реформ, развернувшегося в то время в России⁶. Преемственность работы обеих комиссий во многом была обусловлена их сходным составом, включавшим членов Совета и Учёного комитета Корпуса горных инженеров (А.Р. Гернгросс, Р.А. Армстронг, Г.А. Иосса, Л.А. Соколовский, А.А. Перетц, В.К. Рашет, И.П. Арапетов, В.А. Лонгинов, Ф.И. Раселли, Н.Ф. Бутенёв, В.И. Романов, А.И. Антипов, Н.И. Михайлов, Н.Н. Аксаков). Проект более глубоких преобразований, касавшихся всех секторов горной промышленности и общего отраслевого управления, предстояло создать в ходе профессионального диалога специалистов и единомышленников, как правило, преодолевавших возникавшие разногласия.

Однако по объективным причинам работа Горной комиссии затянулась. В 1857–1861 гг. она отвлеклась от своей основной цели, оказавшись одной из высших инстанций, в которых разрабатывались законопроекты, касавшиеся освобождения зависимого населения на казённых и частных заводах. Лишь выполнив этот труд, её члены занялись составлением нового кодекса горных законов, который теперь должен был соответствовать не только потребностям развития отрасли, но и возникшим в стране новым общественным условиям. На это ушло около пяти лет (1861–1866). В 1864 г. к сотрудничеству с Комиссией были привлечены проживавшие в столице горнозаводчики, подававшие свои письменные предложения и даже непосредственно участвовавшие в нескольких

⁴ Удинцев В.А. Русское горноземельное право. Киев, 1909; Митинский А.Н. Посессионное право. СПб., 1911; Неклюдов Е.Г. Посессионное право в истории уральской горнозаводской промышленности XIX — начала XX в. Екатеринбург, 2011; Неклюдов Е.Г. Несостоявшаяся реформа: освобождение уральских заводов от посессионного права // Российская история. 2012. № 3. С. 3–11.

⁵ Латынин В.А. Указ. соч.; Вступление // Труды Комиссии, Высочайше учреждённой для пересмотра системы податей и сборов. Т. 13. Ч. 3. СПб., 1868. С. 1–5; РГИА, ф. 37, оп. 2, д. 184, л. 4–10, 24–39 об.; оп. 5, д. 939, л. 9–17 об.

⁶ Великие реформы в России. 1856–1874. М., 1992; Реформы России с древнейших времён до конца XX в. Т. 3. М., 2016.

заседаниях. Это позволило учесть в разработанных правилах функционирования частных заводов интересы их владельцев, но только в той мере, в какой это считали целесообразным «горные генералы»⁷.

В подготовленном Комиссией к 1866 г. проекте Горного устава содержались нормы, касавшиеся лишь определённых минералов (в первую очередь металлических руд и каменного угля), добыча и обработка которых уже составляли «одну из важнейших отраслей народного хозяйства» и требовали «специальных знаний и особого искусства». Отменялись прежние сословные и национальные ограничения на поиск и разработку полезных ископаемых. Особое горное управление предлагалось сохранить, но его функции сводились к организации самого промысла и контроля над его «правильной постановкой», тогда как надзор за заводским населением передавался общей полиции, а прежний «горно-судебный порядок» ликвидировался. Сохранив существовавшее центральное управление в виде Горного департамента Министерства финансов, Комиссия рекомендовала упростить структуру региональных учреждений, оставив лишь одно Уральское горное правление и расширив власть низового окружного начальства. Одновременно прекращалось действие прежних «штатов» казённых заводов, «стеснявших местную распорядительность». Ориентируясь на опыт Франции и Бельгии, члены Комиссии предложили заменить непрофессиональный контроль за частной горнопромышленностью со стороны заводских исправников, передав соответствующие функции окружным инженерам и разделив территорию империи на горно-административные области и округа. Опыт Англии и пожелания заводчиков отразились в предложении установить отдельное право собственности на недра при сохранении действовавшего правила акцессии (т.е. принадлежности недр владельцу земли), что увеличивало возможности хозяев при распоряжении недрами и должно было способствовать развитию промысла. По примеру Пруссии и Швеции предусматривалась отмена действовавшего в России принципа нераздельности горнозаводских имуществ, что могло бы привести к дроблению округов и самостоятельному развитию отдельных отраслей промышленности. Частный горный промысел предстояло допустить на «свободных казённых землях» (при упрощённой процедуре получения отводов для горной разработки), а также на «общественных землях», принадлежавших сельским и казачьим обществам и некоторым категориям «иностранцев». При этом подати предлагалось взимать лишь с тех металлов, производство которых уже получило широкое распространение (чугун, медь, золото, платина и серебро). Прежний способ сбора горной подати с объёмов выплавлявшегося или добывавшегося металла, согласно проекту, не изменялся, но её величина сокращалась, а натуральная форма сохранялась только для драгоценных металлов. «Карательные» наказания за нарушение горных законов Комиссия заменила мерами «денежного взыскания». Кроме того, впервые вводилась правовая ответственность предпринимателей за нарушение разработанных Комиссией правил найма рабочих на заводы и рудники и условий безопасности работ. Был также подготовлен проект Устава о горнозаводских товариществах, призванных

⁷ РГИА, ф. 37, оп. 2, д. 184, л. 1, 4–10, 18 об.–23 об.; ф. 47, оп. 1, д. 6; д. 15, л. 1–23, 27–31; д. 78, л. 1–2, 7–8; Журналы Высочайше утверждённой при Министерстве финансов Комиссии по пересмотру Горного устава за 1861 г. СПб., 1862; Журналы... за 1862 г. СПб., 1862. С. 90–126; О ходе занятий Комиссии по пересмотру Горного устава // Горный журнал. 1864. № 1. С. 1–3.

заботиться о благополучии своих членов и регулировать их отношения с владельцами предприятий⁸.

Сложнее всего оказалось определить судьбу посессионного сектора промышленности, включавшего тогда до половины частных округов Урала и значительную группу заводов Замосковского района и Закавказья. Под влиянием участвовавших в обсуждении этого вопроса горнозаводчиков Комиссия сочла посессионное право и связанное с ним стеснение предпринимательской деятельности не соответствующими современным требованиям. Был подготовлен закон 9 декабря 1863 г., освобождавший от влияния этого права заводы, не пользовавшиеся «вещественными» казёнными пособиями (т.е. землёй, рудами и лесами), и разработан проект выкупа заводчиками посессий у казны. Впрочем, большинство «посессионных ограничений» в пользовании природными ресурсами горнозаводских округов и связанные с этим ограничения самого «заводского действия» предлагалось отменить ещё до момента выкупа⁹.

Данный проект Устава, безусловно, отражал прежде всего представления высших чинов горного ведомства о путях дальнейшего развития отрасли под государственным руководством. Неудивительно, что необходимость сохранения системы отраслевого управления не подвергалась при этом сомнению и обосновывалась спецификой промысла, требовавшего профессионального подхода. Но изучение отечественного опыта, европейского законодательства и достижений горной науки позволили членам Комиссии, представлявшим горную элиту той эпохи, внести в проект идеи, которые должны были привести к сокращению излишней регламентации, совершенствованию организации казённой промышленности и расширению возможностей владельческих и, особенно, посессионных заводов (с перспективой «уравнения» их в правах).

В 1866–1868 гг. «окончательную редакцию» проекта Горного устава «по связи его с системой налогов вообще и по отношению к делам общего управления» было поручено составить Комиссии для пересмотра системы податей и сборов. Она тоже действовала при Министерстве финансов, но по своему статусу была выше, поскольку формально возглавлялась самим министром М.Х. Рейтерном, а заседания проводил его товарищ А.К. Гирс. Ей предоставлялись более широкие полномочия, среди членов находились представители нескольких центральных ведомств и эксперты – известные экономисты и статистики (В.П. Безобразов, И.В. Вернадский, А.П. Заблоцкий-Десятовский), а также крупные горнозаводчики (Д.Е. Бенардаки, А.В. Пашков, Д.П. Шипов, С.И. Мальцов) или их представители. Приглашённые в неё разработчики проекта Горной комиссии оказались в меньшинстве, что во многом предопределило итог обсуждения. Податная комиссия не просто отредактировала полученный текст, но, по сути, создала альтернативный вариант Горного устава, существенно отличавшийся от первоначального.

Согласно проекту Податной комиссии, горный промысел вовсе лишался своего «особого значения», а регулировавшие его правовые нормы приближались к тем, которые действовали в отношении других отраслей российской промышленности. Единая управленческая «вертикаль» упразднялась: на региональном уровне она ликвидировалась полностью, а горные начальники, стоявшие во главе казённых горнозаводских округов, подчинялись непосредственно министру

⁸ Объяснительная записка // Труды Комиссии... Т. 13. Ч. 3. С. 11–310; Проект Горного устава // Там же. С. 317–430.

⁹ ПСЗ-II. Т. 38. Отд. 2. СПб., 1866. № 40358; Проект Горного устава. С. 377–382.

финансов. Контролировать окружные управления должны были несколько горных инспекторов. Функции горного ведомства, окончательно освобождавшегося от содержания обширной социальной инфраструктуры на местах, распределялись между несколькими министерствами. Надзор за частными предприятиями признавался бесполезным и подлежал отмене, наблюдение же за безопасностью работ предоставлялось общей полиции. Сбор горных податей возлагался на акцизные учреждения. Правила горных разработок и возведения заводов на свободных казённых и общественных землях ещё более упрощались. По примеру порядков Северо-Американских Соединённых Штатов предпринимателям предоставлялось право выкупа отводов. Как и в некоторых европейских странах, владельцам заводов разрешалось проводить съезды «для совещаний о нуждах и пользах горной промышленности и для представления о них правительству»¹⁰. Поддержав предложение Горной комиссии о дроблении земельной собственности, Податная комиссия обсуждала возможность возвращения к принципу «горной свободы» на частновладельческих землях, но это вызвало протесты заводчиков, опасавшихся ограничения и даже отмены права собственности на недра.

Посессионное право Податная комиссия, как и Горная, предполагала ликвидировать, несколько упростив и облегчив выкуп посессий заводчиками у казны. Если Горная комиссия намечала только пути совершенствования управления казёнными имуществами, то Податная комиссия с согласия императора готовила продажу части казённых заводов и золотых промыслов и составила проект правил, а также перечень подлежащих отчуждению предприятий, располагавшихся в то время на Урале и Кавказе, в Олонецком крае, Донбассе и Царстве Польском. В ведении государства оставались лишь заводы, имевшие оборонную специализацию, для которых были разработаны правила предоставления военных заказов¹¹.

Таким образом, Горная и Податная комиссии создали две разные модели организации горнозаводской промышленности. Одна из них предполагала, что частный сектор будет успешно развиваться под направляющим и контролирующим руководством горных специалистов, состоящих на государственной службе. Другая исходила из того, что для динамичного развития горного промысла следует отказаться от казённой регламентации и надзора, полагаясь на здравомыслие и ответственность предпринимателей. При этом обе концепции не были свободны от идеализации либо чиновников, либо заводчиков.

Неудивительно, что в Податной комиссии возникло противостояние между представителями горного ведомства и остальными участниками заседаний. Заводчиков, стремившихся к максимальному облегчению правовых и экономических условий для своей деятельности и к получению льгот от правительства, как правило, поддерживали влиятельные экономисты, настаивавшие на минимизации вмешательства государства в частное предпринимательство. Чиновники других ведомств руководствовались не столько интересами развития горной промышленности или экономическими теориями, сколько стремлением сократить

¹⁰ См.: Журнал общего собрания Комиссии № 61 по проекту Горного устава // Труды Комиссии... Т. 13. Ч. 4. СПб., 1868. С. 1–413; Проект Горного устава (Исправленный и дополненный по заключению общего собрания Податной комиссии) // Там же. С. 1–40.

¹¹ См.: Журнал общего собрания Комиссии № 58 // Труды Комиссии... Т. 13. Ч. 1. СПб., 1868. С. 10–79; Проект Правил о продаже казённых горных заводов в частные руки (Составлен особой подготовительной комиссией) // Там же. С. 1–10.

расходы бюджета и убытки казны, и поэтому во время обсуждения часто присоединялись к либеральному большинству.

Однако после того как руководители горной отрасли выступили против проекта Податной комиссии и отказались его подписать, министр финансов М.Х. Рейтерн не решился дать ему ход (такая же участь, кстати, постигла тогда и проект Промышленного устава)¹². К тому же связанные с ним Правила о продаже казённых заводов, утверждённые 18 октября 1871 г., согласно мнению Государственного совета, должны были вступить в силу только после завершения едва начавшегося землеустройства¹³. С учётом этого в 1872 г. министр финансов приостановил рассмотрение Правил о выкупе посессий до наделения землёй населения посессионных округов¹⁴.

В результате вместо единовременной структурной реформы обновление горного законодательства пошло эволюционным путём «частичных изменений», определявшихся «по указанию опыта». При этом текущая работа по совершенствованию правовых норм осталась в компетенции горного ведомства, которое возглавляли бывшие члены комиссии 1857–1866 гг. и их преемники. Как и предполагали либеральные экономисты, отдалённым следствием этого стало расширение влияния государства на развитие промышленности.

Если Горная комиссия предлагала сохранить региональное управление только на Урале, то по мере распространения частного промысла на новые территории в 1886–1900 гг. империя была разделена на 11 горных областей. С 1892 г. в семи из них, самых крупных или удалённых от центра, были унифицированы административные органы, осуществлявшие как заведование казёнными заводами, так и надзор за частными предприятиями. Они, как и руководители остальных четырёх областей, где не создавалось особых структур, непосредственно подчинялись Горному департаменту¹⁵.

Профессиональный казённый надзор, полностью соответствовавший предложению Горной комиссии, стал одним из важнейших компонентов новой системы. Его формирование началось ещё в 1862–1865 гг. в Замосковном районе, а дальнейшее развитие шло одновременно с образованием горных областей, делившихся на горно-административные округа. Окружные инженеры, их помощники и казённые маркшейдеры наблюдали за правильностью и безопасностью работ на заводах и рудниках, за соблюдением законодательства (в том числе и правил найма рабочих), а также за поступлением горных податей¹⁶.

В 1869 г. в соответствии с разработками Горной комиссии последовало облегчение налогового бремени, лежавшего на частных предпринимателях¹⁷. Однако признанный наиболее удобным старинный метод «попудного» обложения продержался лишь до введения в 1898–1901 гг. новой общей системы налогов, основанной на учёте доходов предпринимателей¹⁸. Наконец, были реализованы планы ввести принцип «горной свободы» на казённых землях сначала для добычи

¹² См.: *Шенелев Л.Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX в. Проблемы торгово-промышленной политики. Л., 1981. С. 93–96.

¹³ ПСЗ-II. Т. 46. Отд. 2. СПб., 1874. № 50048.

¹⁴ Государственный архив Свердловской области (далее – ГАСО), ф. 72, оп. 1, д. 3958, л. 188–213.

¹⁵ ПСЗ-III. Т. 12. СПб., 1895. № 9182.

¹⁶ ПСЗ-II. Т. 40. Отд. 1. СПб., 1867. № 42108; Т. 52. Отд. 1. СПб., 1879. № 57015; Т. 55. Отд. 1. СПб., 1884. № 60903, 61352.

¹⁷ Там же. Т. 44. Отд. 1. СПб., 1873. № 47149.

¹⁸ ПСЗ-III. Т. 18. Отд. 1. СПб., 1901. № 15601; Т. 19. Отд. 1. СПб., 1902. № 17120; Т. 21. Отд. 1. СПб., 1903. № 19788, 20572.

драгоценных металлов (1870), затем — для некоторых других полезных ископаемых, в частности нефти (1872), и наконец — почти для всех минералов (1887)¹⁹. В Царстве Польском с 1870 г. было установлено право первооткрывателя на разработку месторождений в частных владениях²⁰. Но помещичьи и надельные крестьянские земли на основной территории империи остались под действием акцессии, несмотря на всё громче звучавшие предложения вернуться к «порядкам горной свободы».

Согласно предложениям Податной комиссии, в 1873 г. православные храмы, расположенные в заводских посёлках, перешли к духовному ведомству, в 1879 г. Министерству просвещения были переданы местные начальные учебные заведения²¹. Социальной поддержкой работников всё более деятельно занимались горнозаводские товарищества (предусмотренные проектами обеих комиссий), которые, правда, получили распространение лишь на казённых заводах²². Интересы горнопромышленников и горнозаводчиков выражали их региональные съезды, хотя полномочия, дарованные им в 1874 г., не выходили за пределы обсуждения их «насуточных нужд»²³. В 1887 г. возникла даже Постоянная совещательная контора железозаводчиков, пытавшаяся координировать действия этих организаций. Впрочем, её значение оказалось довольно ограниченным.

Приватизация казённых горных заводов и промыслов, санкционированная в 1871 г., началась с продажи Богословского (1872, 1875) и Вятского (1880) горнозаводских округов на Урале, а также Стараховицких (1870) и Домбровских (1876) заводов в Царстве Польском. В 1874 и 1877 гг. была осуществлена запланированная передача в бессрочную эксплуатацию казённых Берёзовских и Миасских золотых промыслов на Урале. В то же время сорвалась попытка продажи нескольких заводов Гороблагодатского округа и опытного Лисичанского завода Луганского округа, были отклонены как невыгодные просьбы предпринимателей о приобретении Артинского и Саткинского, Серебрянского и Нижнетуринаского, Каменского и Нижнеисетского, Луганского и Алагирского заводов, а также закрытых в Екатеринбурге механической фабрики и монетного двора.

К 1881 г. в руках государства ещё оставались многие предназначавшиеся ранее к продаже предприятия. Однако в 1874 г. Горный департамент перешёл в ведение Министерства государственных имуществ, а руководившие им в 1881—1905 гг. М.Н. Островский и А.С. Ермолов допускали лишь возможность аренды заводов и не исключали даже полного прекращения отчуждения²⁴. Подобные колебания правительственного курса во многом зависели как от взглядов руководителей ведомства, так и от динамично менявшейся во второй половине XIX — начале XX в. конъюнктуры рынка, превращавшей убыточные казённые

¹⁹ ПСЗ-II. Т. 45. Отд. 1. СПб., 1874. № 48399; Т. 47. Отд. 1. СПб., 1875. № 50495; ПСЗ-III. Т. 7. СПб., 1889. № 4521.

²⁰ ПСЗ-II. Т. 45. Отд. 1. № 48499.

²¹ ПСЗ-II. Т. 48. Отд. 1. СПб., 1876; № 51913; Т. 54. Отд. 1. СПб., 1881. № 59674.

²² См.: *Тигранов Г.Ф.* Обзор деятельности горнозаводских товариществ при казённых горных заводах и рудниках в период 1881 по 1893 г. // Горный журнал. 1895. № 1. С. 42—141.

²³ См.: *Воронцова Е.А.* Предпринимательские организации в России: историография, источники, история. М., 2013; *Рукоусев Е.Ю.* Съезды горно- и золотопромышленников Урала в конце XIX — начале XX в.: организация и направления деятельности. Екатеринбург, 2015.

²⁴ Извлечение из всеподданнейшего отчёта министра государственных имуществ по горной части за 1881 г. // Горный журнал. 1883. № 2. С. 351—370; Извлечения из обозрения деятельности Министерства государственных имуществ по горной части с 1881 по 1891 г., представленного Его императорскому величеству государю императору министром государственных имуществ статс-секретарём Островским // Горный журнал. 1892. № 8/9. С. 187—219; ГАСО, ф. 24, оп. 18, д. 4081, л. 12—13.

заводы в предприятия, временно приносящие доход. В 1910 г., когда горное ведомство подчинялось уже министру торговли и промышленности С.И. Тимашеву, был утверждён новый план отчуждения казённых заводов, предусматривавший их продажу или закрытие. Однако к его реализации приступить не успели в связи с началом Первой мировой войны²⁵.

В результате в 1882–1915 гг. заключались только договоры об аренде наиболее убыточных заводов, несмотря на просьбы предпринимателей о приобретении их в собственность. Так, были сданы в аренду Юговский (1892–1900) и Нижнеисетский (1904–1914) заводы и Холуницкий округ (1915) на Урале, Алагирский завод на Кавказе (1895), цинковые (1891) и железоделательные (1893, 1898, 1904, 1913) предприятия в Царстве Польском. В то же время вместо предлагавшейся аренды чугуноплавильных заводов Олонцкого округа власти предпочли в 1904–1908 гг. их закрыть, оставив в действии лишь Александровский снарядный завод. Кроме того, в 1883 г. уже недействующие механическая фабрика и монетный двор в Екатеринбурге были переданы Министерству путей сообщения, а Луганский завод в 1892 г. перешёл в подчинение военному ведомству.

Таким образом, из десяти горнозаводских округов во владении и управлении казны сохранилось всего пять – Гороблагодатский, Златоустовский, Пермский, Воткинский и Олонцкий; от упразднённого Екатеринбургского округа остался только Каменский завод (Нижнеисетский завод после возвращения из аренды был причислен к Воткинскому округу). Все предприятия, подчинявшиеся прежде Горному департаменту, в Царстве Польском, Донбассе и на Кавказе, были сданы в аренду, переданы в другие ведомства или закрыты. Вследствие переподчинения или перехода в частные руки медеплавильной, монетной, золотодобывающей, серебряноцинковой и каменноугольной отраслей изменилась и структура казённого сектора горнозаводской промышленности, включавшего теперь только добычу руды, чёрную металлургию, производство военной продукции и машиностроение. Собственно отчуждение не принесло казне значительных материальных выгод, но первоначальная цель – сокращение нерациональных государственных расходов – скорее всего, была достигнута.

Ситуация в посессионном секторе тоже менялась, но не совсем так, как предлагали Горная и Податная комиссии. Подготовленный и согласованный в 1868 г. вариант выкупа посессий в 1878 г. был заменён новым «проектом Валуева–Штофа». Но и его реализацию Государственный совет отложил до окончательного землеустройства населения уральских посессионных заводов, правила которого были изданы только в 1893 г. В такой ситуации был составлен альтернативный «проект А.А. Штофа» 1899 г., предлагавший заводчикам вместо выкупа «разверстать» посессии с казной. Его упорно навязывали посессионерам на нескольких межведомственных совещаниях в начале XX в., но те столь же настойчиво сопротивлялись, одновременно соглашаясь на многие уступки, отразившиеся в компромиссном проекте 1908 г. Но ни задуманный реформаторами 1860-х гг. выкуп посессий, ни их «разверстание» так и не осуществились из-за разногласий между властями и промышленниками. В начале XX в. владельцам заводов удалось добиться лишь частных распоряжений, снимавших некоторые «посессионные ограничения» (на залог округов и на продажу природных ресурсов)²⁶. Однако,

²⁵ Шумкин Г.Н. Казённые горные заводы Урала... С. 38–44; Поликарпов В.В. От Цусимы к Февралю... С. 242–263.

²⁶ Неклюдов Е.Г. Посессионное право... С. 133–223.

несмотря на неудачу общей реформы, количество посессионных горнозаводских имений в России сокращалось.

В частности, на основании подготовленного Горной комиссией закона 1863 г. при участии Уральского горного правления в состав владельческих до 1878 г. были «перечислены» Кыштымский, Авзяно-Петровский и Кагинский посессионные округа, а также несколько отдельных предприятий. В Замосковной горной области изменили свой статус Сенетско-Ивановский, Песоченский, Серенский, Ханинский, Истинско-Залипяжский, Дугненский, Бытошевский, Виндревский, Кирицкий и Рябкинский заводы. Правда, эта операция растянулась там до начала XX в. «Приравненные» к посессионным сибирские (на «киргизских землях») и польские майоратные заводы по указам 1886 и 1895 гг. получили возможность платить горную подать наравне с владельческими²⁷.

Мосоловский (Шурминско-Залазнинский), Суксунский и Кнауфский округа, долгое время бывшие в казённом управлении, а также Ревдинский округ на Урале получили владельческий статус при их публичной продаже по особым императорским распоряжениям в 1880–1890-е гг. Постановлениями судебных или горных органов государству были возвращены посессионные земли оставленных Ирбинского завода в Сибири, Уинского, Мешинского, Шильвинского и Святочудовского заводов на Урале. «Холуницкая посессия» утратила своё значение при переходе в казённое владение в 1911 г. В 1905 г. чиновники и владельцы провели раздел посессионной земельной дачи Бемышевского завода на Урале, где минеральные ресурсы оказались исчерпаны и дальнейший промысел был признан бесперспективным. Дольше всего сохранялось посессионное право владения в Кавказской горной области, где оно основывалось на договорных началах. В 1860-е гг. там даже появилось несколько новых посессионных медеплавильных заводов (Катарский, Калакентский, Дилижанский). Между тем пять закавказских горных посессий были ликвидированы вместе с прекратившими свою деятельность Дашкесанским, Пирдоуданским, Мисханским, Агаракским и Дилижанским заводами. Единственный же в регионе Чатахский чугуноплавильный завод при продаже в 1894 г. по особому разрешению изменил свой посессионный статус.

К концу имперского периода на Урале из 23 посессионных округов осталось всего 8 – Нижнетагильский, Верх-Исетский, Алапаевский, Невьянский, Сысертский, Омутнинский, Кажимский и Шайтанский. На Кавказе этот статус сохранили 6 из 12 заводов (Алавердский, Шамблугский, Катарский, Сицимаданский, Кадабекский и Калакентский), но не все они продолжали действовать, а в Замосковном районе из 13 металлургических предприятий – только Авгорский чугуноплавильный завод. «Территория» отжившего свой век посессионного права по всей Российской империи сократилась с начала 1860-х гг. до 1917 г. примерно с 5 до 1,3 млн десятин земли, а его действие распространялось лишь на небольшую группу промышленных заведений.

Следует признать, что, несмотря на усердную работу комиссий 1860-х гг., «великой» горной реформы, как «революции сверху» в масштабах отрасли, не получилось. Произошло это не потому, что она оказалась несвоевременной или слабо подготовленной. Наоборот, общие идеи реформаторов (избавление от чрезмерной регламентации и создание благоприятных условий для свободного промысла) вполне соответствовали как насущным потребностям отрасли, так

²⁷ ПСЗ-III. Т. 6. СПб., 1888. № 3843; Т. 15. СПб., 1899. № 11262.

и проходившим тогда в стране социальным и экономическим преобразованиям. Подготовка законопроектов продолжалась целое десятилетие с участием всех заинтересованных сторон – чиновников, экономистов, инженеров, заводчиков. Однако им не удалось согласовать концепцию реформы, прежде всего – из-за разных представлений о том, как следует организовать горнозаводскую промышленность и каким должно быть участие государства в её развитии. При этом, хотя проект Горной комиссии 1866 г. выглядел более консервативным, а Податной комиссии 1868 г. – более радикальным, для своего времени оба они являлись либеральными, поскольку при всех различиях в своих подходах отдавали предпочтение частному предпринимательству и стремились оградить его от излишней казённой опеки. В этом отношении оба проекта были разработаны в духе Великих реформ царствования Александра II.

Дальнейшее развитие законодательства во второй половине XIX в. пошло по пути, предложенному Горной комиссией. Это даёт основание утверждать, что, не будучи объявленной единым актом, горная реформа всё-таки осуществлялась, но по частям и растянувшись во времени до начала XX в. Об этом свидетельствовал и новый Горный устав, вступивший в силу в 1893 г. и действовавший вплоть до гибели империи. Во многом он был схож с проектом 1866 г., но в отличие от него распространялся уже на добычу и обработку всех минералов²⁸. Развитие самой горнозаводской промышленности в условиях затянувшейся, а в казённом и посессионном секторах так и не завершённой реформы не могло не оказаться противоречивым. Она долго сохраняла остатки прежних форм с присущими им системными недостатками. Однако возможности, предоставленные частному предпринимательству, в целом способствовали быстрому росту владельческого сектора, который к концу XIX в. продвинулся далеко вперёд, как «вширь» (на новые территории), так и «вглубь» (технический прогресс). В начале XX в. это привело даже к масштабному перепроизводству и металлургическому кризису, потребовавшему нового пересмотра законодательства²⁹. В разное время над этим трудились Комиссия для выработки законоположений в развитие, дополнение и изменение статей Горного устава (1902–1904), Совет по горнопромышленным делам (1904–1917), Временное особое совещание для разработки и проведения в жизнь мероприятий, направленных к подъёму горного промысла в России (1917). Их участники обсуждали перспективы перехода от акцессии к принципу «горной свободы», возможности унификации правил ведения промысла на различных категориях земель, необходимые изменения в структуре ведомства (разделение функций управления и надзора, освобождение от «лишних элементов» и т.д.)³⁰. Революция прервала эти поиски, когда они были ещё далеки от завершения. Но в своих размышлениях реформаторы начала XX в. во многом отталкивались от реализованных предложений Горной комиссии и двигались в направлении, указанном Податной комиссией в 1860-е гг.

²⁸ Свод законов Российской империи. Т. 7. Устав горный. СПб., 1893.

²⁹ Кафенгауз Л.Б. Эволюция промышленного производства России (последняя треть XIX в. – 30-е гг. XX в.). М., 1994. С. 85.

³⁰ РГИА, ф. 37, оп. 72, д. 152, л. 1–12; оп. 73, д. 447, л. 98–119; ПСЗ-III. Т. 24. Отд. 1. СПб., 1907. № 24735; *Зубков К.И., Корепанов Н.С., Побережников И.В., Тулисов Е.С.* Территориально-экономическое управление в России... С. 317–325.