

ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

УДК 9(С) 14

ББК 63.3(2Рос) 46

И.А. Новиков

БЕРГ-КОЛЛЕГИЯ – ЦЕНТРАЛЬНЫЙ ОРГАН УПРАВЛЕНИЯ ГОРНОЗАВОДСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ РОССИИ В XVIII ВЕКЕ

В статье анализируется процесс возникновения системы управления горнозаводской промышленностью России. Отмечается место и роль в этом Берг-коллегии, созданной по приказу Петра I, попытки ее ликвидации при Анне Иоанновне и Екатерине II, не принешие положительного результата, и восстановление ее прежнего статуса.

На рубеже 80–90-х годов XX века произошло переосмысление и переоценка значения различных форм собственности, их взаимодействия, а также способов и методов управления ими, что усилило внимание исследователей к изучению теории и методов управления как современной России, так и ее исторического прошлого, в пределах Российской империи. Исследователи обратились к разным аспектам истории государственного управления, в том числе и центральных органов управления – Берг-коллегии и Горного департамента¹.

В исторической литературе возникновение системы управления горнозаводской промышленностью России связывают с учреждением в 1700 году Приказа рудокопных дел. Но это не совсем так, потому что в нем говорилось о розыске «на Москве золотых и серебряных, и иных руд», да и находился он

в подчинении Приказа Большой казны². Создание приказа необходимо рассматривать как возникновение еще одного органа территориального управления, отвечающего за разведку месторождений полезных ископаемых, строительство заводов в пределах московского района, основного в то время. Вместе с тем появление Приказа рудокопных дел отражало характер наступившей эпохи: для ведения боевых действий необходимо было все большее количество металла, а его производство без предварительной разработки месторождений было невозможно.

Созданные в конце XVII – начале XVIII века новые приказы мало чем отличались от существовавших ранее как в принципе организации, так и функционирования, оставаясь плодом прошедшей эпохи. Поэтому создание Приказа рудокопных дел не привело к централизации управления горнозаводской промышленностью (да и не могло привести), так как это было заложено в основу приказной системы управления – поручение, которое выдавалось царем определенному лицу. Доказательством служит образование Приказа рудокопных дел. Окольничему Алексею Лихачеву и дьяку Козьме Барину было дано поручение о поиске руд «на Москве»³, и только после этого в Приказ рудокопных дел были посланы подьячие и специалисты горного дела. Во главе Приказа рудокопных дел был назначен А.А. Виниус, который одновременно ведал еще тремя приказами⁴. Одним из определяющих подходов в функционировании приказной системы был территориальный принцип управления. Поэтому возникшие в начале XVIII века на Урале и в Забайкалье горные заводы находились в подчинении Сибирского приказа, а не Приказа рудокопных дел. Наконец, без грамоты из Сибирского приказа местные воеводы не выполнили бы ни один указ из любого центрального учреждения: «Буде из оных приказов явятся какие грамоты и тех грамот без послушных из Сибирского приказа не слушать»⁵.

Естественно, что организация губерний в 1708–1710 годах привела к разрушению одного из принципов приказной системы – территориального ведения дел. Поэтому в 1711 году Приказ расформировали, а его функции передали в ведение губернских органов власти⁶. Фактически же ничего не изменилось, так как сохранялась экстерриториальность и разобщенность в управлении нарождающейся горнозаводской промышленностью. Однако и это не принесло результата, и в 1715 году Приказ восстановили в виде Рудных дел канцелярии во главе с Касимовским, царевичем Иваном Васильевичем,

а затем перевели в Петербург⁷, но не надолго. В 1718 году численность чиновников в Рудной канцелярии составила всего 10 человек и 24 военных, прикрепленных к ней. Таким образом, в России не было центральных органов управления горнозаводской промышленностью, а считать таковыми Приказ рудокопных дел и Рудных дел канцелярию нет основания.

Вместе с тем «мысль» Петра I не оставалась на месте, а постоянно «придумывала» что-то новое, в том числе и в сфере государственного управления. Основой этого было составление «разумных» законов, которые реализовывались бы с помощью четко организованной административно-судебной системы управления. Усиление самодержавной власти основывалось на деспотизме, незыблемости крепостного права, разрушении служилой системы, на бюрократизации власти, укреплении военно-полицейского режима и развитии экономики на основе протекционизма и меркантилизма.

По душе Петру I пришелся камерализм. Это было учение, привлекавшее императора идеей «общего блага», согласно которой государство играло ведущую роль в человеческом обществе, «правильной» организацией управления, при которой специализированные центральные учреждения действуют по четко разработанным инструкциям и на началах коллегиальности с четко прописанными обязанностями чиновников, штатным расписанием и фиксированным размером жалованья⁸. Из принципов камерализма Петром I лучше всего были усвоены идеи коллегиальности. Особенно привлекала его коллегиальная система, тем, что все в государстве основывалось на особых документах – регламентах, уставах, штатах, которые определяли функции учреждения, обязанности чиновников и режим их работы. Победы в Северной войне еще более уверили императора в правильности своего пути по созданию «регулярного» государства: страна должна жить как единый военный механизм, где государство – воинское подразделение, а подданные – солдаты и офицеры. Но особенно важным было то, что камерализм являлся не отвлеченной, а конкретной теорией, принципы которой были практически реализованы в странах Западной Европы. Поэтому одним из основополагающих принципов реформы государственного управления Петра I стало введение коллегий в 1718–1724 годах. Они состояли собственно из коллегии и канцелярии, которая являлась делопроизводственным отделом коллегии⁹. В основе работы коллегий лежали несколько основополагающих принципов: четкий режим работы, время отдыха и отпусков.

Перестройка органов управления была немыслима без изменений в системе права, что нашло отражение в новых сводах законов: артикулах, уставах и регламентах. Поскольку Россия развивалась не в стороне от мировой цивилизации, нет ничего удивительного в том, что, реформируя государственный аппарат, Петр I использовал опыт наиболее передовых стран и строил законодательство в соответствии с иностранными источниками.

Приближенные Петра I были хорошо знакомы с европейским законодательством. Различные посланники собирали и присылали сведения о коллегиях в Швеции, Дании, Пруссии, Франции. Их создание не было простой компиляцией: западноевропейские узаконения были творчески переработаны, синтезированы и отобраны только «полезные» для условий России. В основу положили шведское законодательство, это объяснялось определенным сходством социально-экономического развития двух стран; но все же главной причиной пристрастия Петра к Швеции являлось наличие сильной армии, а главное — флота, любовь к которому у Петра была беспредельна¹⁰.

Оценивая созданное Петром I государство, невозможно обойти стороной силу влияния иностранного опыта. По нашему мнению, главное не в «национальности» реформ, а в степени усиления системы власти и русской государственности через заимствование иностранного опыта. Осознавая особую значимость горнозаводской промышленности, организовали, как и в Швеции, Берг-коллегию, но соответствующую русским условиям. Например, ее регламент совсем не испытал шведского влияния, да и организована была Берг-мануфактур-коллегия¹¹. Организаторов промышленного производства интересовали, главным образом, технологии производства металла, а Швеция в этом плане была страной развитых горных промыслов.

Указом от 15 декабря 1717 года генерал-фельдцейхмейстер Я.В. Брюс был назначен президентом Берг-мануфактур-коллегии¹². Вице-президентом стал А.Х. Люберас, которому принадлежит значительная роль в разработке регламента и указов по ее функционированию¹³. В сферу компетенции коллегии перешло и ведомство артиллерии. Связано это было с их «родственными» связями, так как выпуск артиллерии и снарядов для нее составлял ядро производства горных заводов. Поэтому во главе коллегии и был поставлен руководитель Главной артиллерии Я.В. Брюс¹⁴. Кроме занятий государственной деятельностью, он интересовался достижениями науки и техники. Его научный интерес простирался от математики, физики и астрономии до

истории, географии и фортификации. Свидетельство этому – встречи Я.В. Брюса с И. Ньютоном, помощь В.Н. Татищеву в занятиях по картографии и в поиске необходимых источников при написании истории России. Его библиотека насчитывала более 1500 томов с преобладанием физико-математических и технических книг¹⁵.

Указ 12 декабря 1718 года определил, что все «рудокопные заводы и... прочие ремесла и рукоделия», а также артиллерия должны перейти в подчинение Берг-коллегии; он также сформулировал ее функции, которые заключались в лабораторной экспертизе руд, отводе земли под заводы и рудники, разрешении споров между заводчиками, взыскании с них налогов, обязанности поставлять медь и железо, приписывать к заводам крестьян, выдавать разрешение на их покупку, рассматривать жалобы заводчиков, приписных крестьян и мастеровых, применять карательные меры к недовольным, ограждать владельцев заводов от вмешательства местной гражданской власти, передавать казенные заводы в частные руки и возвращать их в казну, управлять ими и сбывать их продукцию¹⁶.

Одним из важнейших элементов камералистской системы являлись штаты – документ, который регулировал категории, численность служащих и размер их жалованья. За основу также были взяты шведские штаты. В декабре 1716 года был определен штат коллегий и время их открытия. Штат коллегии должен был состоять из русских и приглашенных иностранцев. Президентам коллегий было предписано «...с нового года сочинять свои коллегии... а с будущего года... зачать свои коллегии управлять...»¹⁷.

Рост численности, а соответственно и расходов на их содержание, вовсе не входил в планы Петра I при формировании коллегиальной системы управления. В 1722 году император писал в Сенат, что нужно действовать, «применяясь к шведским регламентам»¹⁸. Поэтому в 1724 году он рассматривал проект новых штатов коллегий, где предполагал приблизиться к шведскому варианту, что, по нашему мнению, было просто нереально.

Сравнивая штаты 1723 и 1726 годов, можно заметить, что произошло сокращение служащих на 28%, или со 114 до 82 человек. Если же сравнивать численность служащих Рудной канцелярии и Берг-коллегии, то она увеличилась на 72 человека, или на 88%¹⁹.

При образовании коллегий актуальным оказался вопрос о жаловании служащих, так как это из понятия эпизодической «награды» переходило

к постоянной сумме денег. Окончательно проблема жалования была решена после издания табеля о рангах 1722 года, но не полностью, так как соответствующей классу сетке жалования не последовало²⁰. Наконец, 14 декабря 1724 года было окончательно решено, что жалование членам коллегий определялось в половину оклада армейских офицеров этого же класса. Но военные на гражданской должности получали полный оклад. Оплата жалования делопроизводителей была решена оригинально: «всякому по трудам и заслугам»²¹. То есть сумма расходов на жалование в коллегии не должна превышать установленный размер независимо от увеличения или уменьшения числа служащих. Жалование положено было выдавать четыре раза в год. Но реально его выплачивали нерегулярно. Одной из причин была экономия средств.

Однако введение коллегиальной системы не всегда проходило гладко. Часто в первые годы своего существования коллегии испытывали затруднения: не хватало квалифицированных специалистов – по стране искали «достойных служителей», не была налажена канцелярская работа, многие из них не понимали новых способов делопроизводства.

В 1719–1720 годах функции Берг-коллегии расширились. В ее подчинение перешло производство меди, серебра, золота и монетное дело²². Однако и в этом случае не все заводы оказались в подчинении нового органа управления горнозаводской промышленностью России; например, Олонецкие и Сестрорецкие заводы продолжали оставаться в подчинении Артиллерийской и Адмиралтейств-коллегий²³.

В 1722 году Берг-мануфактур-коллегия из-за перегруженности делами десятков заводов и фабрик была разделена на Берг-коллегию и Мануфактур-коллегию. Указа о времени разделения нет. По всей видимости, это произошло в начале 1722 года, так как 18 января В. Новосильцев был назначен президентом Мануфактур-коллегии²⁴.

Смерть Петра I и первый год царствования Екатерины I не принесли изменений в созданную пирамиду государственного управления. Ситуация резко изменилась после создания в 1726 году Верховного тайного совета. «Верховники» критически относились к детищу Петра I, так как, по их мнению, это лишь усилило волокиту и злоупотребления, произошел неоправданный рост числа чиновников. Кроме того, они считали неудачной и внутреннюю организацию коллегий, то есть сам принцип коллегиальности. Последовавшие

затем мероприятия подтверждают это. Разгром начался с торгово-промышленных коллегий. Указ 15 июня 1726 года объединил Коммерц-мануфактур-коллегию и Главный магистрат. «Верховники» объясняли это необходимостью улучшить управление, сократить штаты и расходы на их содержание²⁵. По мнению Е.В. Анисимова, секрет кроется не в этом, главным было непонимание самого принципа коллегиального управления и разделения его по функциональным обязанностям²⁶. Подтверждением этому является объединение торгово-промышленных коллегий в одну — Коммерц-коллегию и создание подчиненной Верховному тайному совету Комиссии о коммерции. Эти мероприятия привели к уменьшению строительства новых заводов и ослаблению протекционизма.

Вариантов реорганизации Берг-коллегии было несколько. Сначала ее хотели объединить снова с Мануфактур-коллегией, затем 12 июля 1727 года последовало распоряжение «верховников», что «вместо Берг-коллегии учинить контору» и, наконец, соединить ее с артиллерийской канцелярией. Однако ни один из проектов реализован не был, и Берг-коллегия продолжала существовать²⁷. Причины этого заключаются в том, что горнозаводская промышленность приносила большие доходы государству, и терять прибыльную статью бюджета было невыгодно.

При Петре II ретроградские взгляды «верховников» ослабевают, так как им становится не до этого: их силы уходят на собственное выживание в междоусобной войне. Пока корабль империи, созданный его предыдущим шкипером, двигался по инерции, «верховникам» управлять им было не трудно, но, попав на рифы, «команда» парусника предпочла не огибать их, а повернуть назад, в «тихий» XVII век. Вместе с тем критика «верховниками» коллегиальной системы имела под собой реальные очертания, так как не действовал сам принцип коллегиальности при принятии решения: мало кто решался спорить с президентами коллегий.

Политика «верховников» по реорганизации петровских коллегий привела к уменьшению числа их служащих: в коллегии осталось всего 6 человек: президент, вице-президент, 2 советника и 2 асессора. При такой малочисленности говорить о правильном разделении труда в коллегиях не приходится. Выплата жалованья также сокращалась и зависела в большинстве случаев от руководства коллегии²⁸. Сокращение численности служащих в коллегиях

отрицательно повлияло на их деятельность, так как замедлилось делопроизводство, увеличилась волокита при прохождении и рассмотрении дел.

В 1730 году на смену малолетнему Петру II пришла императрица Анна Иоанновна, которую как человека переходной эпохи тянуло в прошлое, к тихим, старым порядкам, привычкам и нравам. В 1731 году Берг-коллегия была закрыта, и ее присоединили к Коммерц-коллегии на правах экспедиции. Президентом стал глава Коммерц-коллегии А.Л. Нарышкин. В Указе говорилось, что от нее «никакой пользы не находится, кроме казенного убытка и в делах затруднений и... излишних переписок...»²⁹. Она была поделена на три экспедиции: коммерции, горные минеральные фабрики и мануфактуры. Так как заводы, по мнению правительства, действовали слабо и невыгодно, было решено для приведения их в лучшее состояние учредить комиссию под председательством графа Г.И. Головкина. Однако она не имела никакого конкретного действия, и поэтому ее деятельность закончилась безрезультатно³⁰.

Ликвидация Берг-коллегии не принесла ожидаемого результата, и в 1736 году Правление горных и рудопромышленных дел и заводов было отделено от Коммерц-коллегии и составило Генерал-берг-директориум во главе со ставленником Э.И. Бирона берг-директором А.К. Шембергом³¹. Ведомство А.К. Шемберга приступило к пересмотру горного и промышленного законодательства, что нашло отражение в берг-привилегии. Генерал-берг-директориум продолжил политику покровительства как заводчикам, так и горнозаводской промышленности, так как считалось, что от этого государство богатеет и процветает. Переход предприятий в частные руки был не прихотью А.К. Шемберга и его покровителя Э.И. Бирона, а велением времени, поскольку это приносило больше доходов государству.

Но и Генерал-берг-директориум не справлялся со своими обязанностями. Поэтому в 1742 году Елизавета Петровна распустила его и восстановила Берг-коллегию на прежних основаниях. Ее президентом стал генерал-майор артиллерии А.Ф. Томилов, который так же был выходцем из артиллерии, как Я.В. Брюс, А.К. Зыбин, В.Н. Татищев и В.И. Геннин. В 1728 году судьба связала его с горным делом: по предложению В.И. Геннина капитан А.Ф. Томилов был определен в Екатеринбург в Сибирский обербергамт «у всех сибирских горных заводов и канцелярских дел»³². Во вновь восстановленной Берг-коллегии в очередной раз была учреждена комиссия для

рассмотрения горных дел, которая приняла решение о необходимости передать казенные заводы в управление частным лицам³³.

В ответ на выступление Е.И. Пугачева правительство Екатерины II провело реформу местного управления. В результате увеличилось число губерний, а также произошла унификация управления в центре и на окраинах. Она сопровождалась децентрализацией управления и передачей части функций центральных органов власти на места. В губерниях были созданы казенные палаты, с появлением которых отпала необходимость в Берг-коллегии, поэтому в 1784 году она была закрыта³⁴.

Установившийся порядок ведения дел в казенных палатах оказался неудобным. Поэтому в 1786 году вышел Указ для Олонецкой казенной палаты, согласно которому только вице-губернатор имел право принимать участие в делах горных экспедиций. Позднее этот принцип распространился на Вятскую, Пермскую и Уфимскую губернии. Переход горных заводов под управление горных экспедиций при казенных палатах привел к тому, что почти все знатоки горного дела оставили заводы. В результате не из кого стало назначать специалистов. Поэтому на эти должности определяли унтершхтмейстеров — людей без звания, воспитания и опыта. Кроме того, управители не имели самостоятельности и должны были обращаться за разрешением в казенные палаты по любому случаю, «отчего замедлялся ход заводских дел»³⁵.

С воцарением Павла I были подписаны указы, которые касались изменения органов управления. Среди них «О восстановлении Берг-, Мануфактур- и Коммерц-коллегии, на таком основании как оные находились до 1775 г.»³⁶. Центральная власть пыталась устранить негативные последствия управления горнозаводской промышленностью казенными палатами. Это привело к тому, что казна в 1798 году получила доходов на полмиллиона больше, чем в 1796. Однако восстановление произошло на старых порядках, поэтому президент Берг-коллегии М.Ф. Соймонов распорядился составить проект о преобразовании горнозаводского управления, который, впрочем, не был приведен в действие, так как члены коллегии хотели узнать мнение местных горных начальств³⁷.

Таким образом, снова произошла централизация управления: на смену горным экспедициям при казенных палатах в губерниях пришла Берг-коллегия в центре и горные начальства в горнозаводских регионах — на Урале, в Карелии, на Алтае и в Забайкалье. Но это были лишь внешние очертания, и правительство продолжало искать оптимальный вариант центрального управления горнозаводской промышленностью России.

Примечания

- ¹ Федюнина Н.В. Берг-коллегия в системе государственного регулирования экономикой России XVIII – начала XIX в. / Н.В. Федюнина // Российская провинция: история, культура, наука. – Саранск, 1998. – С. 325–330; Тулисов Е.С. История управления горнозаводской промышленностью Урала на рубеже XVIII и XIX веков / Е.С. Тулисов. – Екатеринбург, 1999; Новиков И.А. Система управления горнозаводской промышленностью Урала в XVIII – первой половине XIX в. Становление и развитие / И.А. Новиков. – Челябинск, 2004.
- ² ПСЗ-1. – № 1812. – Т. 4. – С. 75.
- ³ Там же.
- ⁴ Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого в первой четверти XVIII века / Е.В. Анисимов. – СПб., 1997. – С. 46, 48.
- ⁵ ПСЗ-1. – № 1516. – Т. 3.
- ⁶ Там же. – № 2370. – Т. 4. – С. 690–691.
- ⁷ Там же. – № 2908. – Т. 5. – С. 157; № 2922. – С. 164; Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 129.
- ⁸ Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 104–105.
- ⁹ Там же. – С. 162–163, 168.
- ¹⁰ Маньков А.Г. Использование в России шведского законодательства при составлении проекта Уложения 1720–1725 гг. / А.Г. Маньков // Исторические связи Скандинавии и России: IX–XX вв. – Л., 1970. – С. 118–119; Троицкий С.М. Об использовании опыта Швеции при проведении административных реформ в России в первой четверти XVIII века / С.М. Троицкий // Вопросы истории. – 1977. – № 2. – С. 70–71; Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 102–103.
- ¹¹ Некрасов Г.А. Учреждение коллегий в России и шведское законодательство / Г.А. Некрасов // Общество и государство феодальной России. – М., 1975. – С. 334, 336–337, 339–340, 342–343; Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 118.
- ¹² ПСЗ-1. – № 3133. – Т. 5. – С. 528.

- ¹³ Лоранский А.М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства России 1700–1900 годов / А.М. Лоранский. – СПб., 1900. – С. 15.
- ¹⁴ Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 134.
- ¹⁵ Савельева Е.А. Библиотека Я.В. Брюса в собрании БАН СССР / Е.А. Савельева // Русские библиотеки и их читатель (из истории русской культуры эпохи феодализма). – Л., 1983. – С. 123–125, 128.
- ¹⁶ ПСЗ-1. – № 3255. – Т. 5. – С. 601.
- ¹⁷ Там же. – № 3129. – С. 525.
- ¹⁸ Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I: акты о высших государственных установлениях / Н.А. Воскресенский. – М.; Л., 1945. – Т. 1. – С. 303.
- ¹⁹ Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 212, 218, 207.
- ²⁰ Там же. – С. 226.
- ²¹ Там же. – С. 227.
- ²² ПСЗ-1. – № 3524. – Т. 5. – С. 136.
- ²³ Там же. – № 3379. – С. 701; № 4414. – Т. 7. – С. 202; № 4470. – С. 260–261.
- ²⁴ Воскресенский Н.А. Указ. соч. – С. 298.
- ²⁵ Анисимов Е.В. Указ. соч. – С. 238.
- ²⁶ Там же. – С. 232–233.
- ²⁷ Там же. – С. 233–234.
- ²⁸ Там же. – С. 238.
- ²⁹ Лоранский А.М. Указ. соч. – С. 20.
- ³⁰ Об успехах горного промысла в России // Горный журнал. – 1829. – Кн. 2. – С. 182.
- ³¹ Там же. – С. 191.
- ³² Лоранский А.М. Указ. соч. – С. 27–28.
- ³³ Об успехах горного промысла в России... – С. 197.
- ³⁴ ПСЗ-1. – № 15660. – Т. 21. – С. 862.
- ³⁵ Лоранский А.М. Указ. соч. – С. 41–43.
- ³⁶ ПСЗ-1. – № 17567. – Т. 24. – С. 9.
- ³⁷ Лоранский А.М. Указ. соч. – С. 48.