

10. Порядок разработки реализации областных целевых программ. Утвержден Постановлением Губернатора Челябинской области от 13 сентября 2005 г. № 362. Приложение N 6 к Закону Челябинской области «Об областном бюджете на 2008 год» от 27 сентября 2007 г. N 200-ЗО.

11. Постановление Правительство Российской Федерации от 27 июля 2001 г. N 564 «О федеральной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 14.02.2002 N 104, от 06.06.2002 N 388, от 25.07.2007 N 478, с изм., внесенными распоряжением Правительства РФ от 07.07.2005 N 938-р).

И.А. Новиков

ЦЕНТРАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРНОЗАВОДСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ ЮЖНОГО УРАЛА В XVIII ВЕКЕ

Черная и цветная металлургия являются основой промышленного комплекса Челябинской области, гарантом его экономического и политического благополучия. В нашей области ее доля составляет 60 % от объёма промышленного производства, а чугуна и стали, выплавляется 25% от российского уровня, 27% – проката, 15% – стальных труб¹. Основы могущества южноуральской металлургии были заложены в XVIII веке. Петровская модернизация коренным образом изменила положение России и вывела ее в число мировых держав, одним из составляющих стало создание крупной горнозаводской (металлургической) промышленности на Урале.

Промышленный вектор, затронувший сначала территорию Среднего Урала, в середине 40-х гг. перекинулся и на Южный Урал. В 1744 г. Берг-коллегия и оренбургский губернатор И.И. Неплюев разработали совместное решение по строительству и развитию горных заводов на Южном Урале, но только за счет частной инициативы². Позднее, в 1753 г. Сенатским указом строительство заво-

¹ Запарий В.В. История черной металлургии Урала. 90-е годы XX века. М., 2003. С. 30, 32.

² Материалы по истории Башкирской АССР. М., 1956. Т. IV. Ч. 2. С. 143.

дов на Южном Урале повелено было размножать как казенным, так и партикулярным людям¹.

Вместе с формированием на Урале горнозаводской промышленности шло становление и совершенствование органов управления, вырабатывались принципы и методы руководства ею. Значительная отдаленность от центра страны и необходимость контроля над частными заводчиками привели к созданию центрального и региональных органов горнозаводского управления. Их возникновение стало результатом действия протекционизма и меркантилизма – экономических доктрин, направленных на установление контроля государства над экономикой. Вместе с тем организаторов промышленного производства интересовали, главным образом, технологии производства металла, а Швеция в этом смысле была страной развитых горных промыслов. Поэтому центральным органом управления стала, как и в Швеции, Берг-коллегия, но соответствующая русским условиям и с некоторыми перерывами была ей до 1802 г.

Положенные в основу действия коллегии документы и определили сферу ее деятельности и выполняемые функции на будущие почти девяносто лет. В сферу ее компетенции 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 был поставлен руководитель Главной артиллерии Я.В. Брюс. Указ 12 декабря 1718 г. о создании Берг-коллегии сформулировал ее функции, которые заключались в лабораторной экспертизе руд, отводе земли под заводы и рудники, разрешении споров между заводчиками, в 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 продукцию².

10 декабря 1719 г. вышел указ «Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах», известный как Берг-привилегия. В обязанности коллегиума входило развитие горнорудного дела, «коим образом те рудокопные дела наилуч-

¹ ПСЗ-1. Т. 13. № 10141. С. 907.

² ПСЗ-1. Т. 5. № 3255. С. 601.

ше и совершенно произведены быть могут»¹. В 1719-1720 гг. функции Берг-коллегии расширились. В ее подчинение перешло производство меди, серебра, золота и монетное дело².

Смерть Петра I и дальнейшие в течение XVIII века изменения в системе государственного управления отразились и на положении Берг-коллегии. Шел поиск модели развития России, основанной, с одной стороны, на показной преемственности идей Петра Великого, а с другой – на необходимости исходить из реалий времени, будь то 30-е или другое десятилетие XVIII века. Поэтому неоднократно поднимался вопрос о закрытии Берг-коллегии, ее слиянии с другими торгово-промышленными, низведении до берг-конторы и других проектов и в конечном итоге в ее закрытии (дважды) и открытии вновь. Причины этого заключаются в том, что горнозаводская промышленность приносила большие доходы государству, и ему не выгодно было терять прибыльную статью бюджета, и, во-вторых, не был еще решен вопрос о том, казенным или частным заводам отдать предпочтение.

Однако к моменту промышленного освоения Южного Урала, Берг-коллегия в 1742 г. была вновь создана на прежних основаниях. Ее президентом стал генерал-майор артиллерии А.Ф. Томилов. Именно Берг-коллегия в силу возложенных на нее функций выдавала разрешения на строительство заводов, отвод рудных месторождений и лесных угодий. Регулировала возникающие споры между заводчиками: М.П. Мосоловым и Н.Н. Демидовым при строительстве Киолимского завода, А.С. Строгановым и М.П. Мосоловым при разделе лесных угодий между Саткинским и Златоустовским заводами³. Определяла качество найденных руд и давала заключение о целесообразности их использования. Так поступил М.П. Мосолов с найденными образцам железных и медных руд вблизи строившегося Златоустовского завода. Пробу определили производить унтер-шихтмейстеру Аниките Ярцову, который дал им в 1761 г. положительную оценку⁴. Таким образом, благодаря «молодому» А.С. Ярцову, будущему руководителю горнозаводской промышленности Урала, М.П. Мосолов достроил Златоустовский завод и пустил его в действие. Кроме того в 1764 г. он доносил, что «при оном заводе

¹ ПСЗ-1. Т. 5. № 3255. С. 760-762.

² Там же. Т. 6. № 3621. С. 223; № 3582. С. 192-193.

³ РГАДА. Ф. 271. Оп. 1/3. Д. 2230. Л. 198 об. 202.

⁴ Там же. Оп. 2. Д. 691. Л. 288.

построены медеплавильные две печи для проб обыкновенной величины»¹.

Региональные органы управления горнозаводской промышленности необходимо разделить на три уровня: высший, средний и низший. Во главе модели управления, созданной В.Н. Татищевым и В.И. Гениным, стоял Сибирский обербергамт, а затем Канцелярия Главного заводов правления. Они были центром управления с широко развитой, разветвленной региональной сетью горнозаводских учреждений и независимых от других административных структур, принципом построения и механизмом действия которых стало трехуровневое деление: канцелярия – начальство – завод. Данная региональная структура управления горнозаводской промышленности Южного Урала просуществовала с 1753 до 1781 г. и с небольшими изменениями с 1797 по 1802 г. Таким образом, сложилась четырехступенчатая система горнозаводского управления Южного Урала: Берг-коллегия – Канцелярия Главного заводов правления – горное начальство – заводские конторы.

Ядром системы местного управления горнозаводской промышленностью Южного Урала являлись горные начальства. Их необходимо отнести к учреждениям среднего звена управления, которые обладали свойствами распорядителей, координаторов, если не имели в подчинении нижних управленческих звеньев, или координировали деятельность всей регионально-отраслевой системы. Территория, находившаяся в их подчинении, ограничивалась рамками заводов, слобод, приписанных к заводам, отводных лесов и рудников. Горные начальства создавались в зависимости от распространения горнозаводской (металлургической) промышленности на огромном пространстве уральского и сибирского регионов. Всего в XVIII веке их возникло восемь. Они соответствовали уездным канцеляриям, а управители – воеводам. Заводы Южного Урала первоначально подчинялись напрямую Канцелярии Главного заводов правления, а с 1753 г. Оренбургскому горному начальству. Деятельность Оренбургского горного начальства нашла отражение в фонде 115 «Оренбургское горное начальство» Государственного архива Свердловской области: протоколы и журналы его заседаний, журналы входящих и исходящих документов, отчеты заводов о состоянии дел на них и др.².

Структура аппарата Оренбургского горного начальства была аналогичной Канцелярии Главного заводов правления. Кроме того, от губернских и провинциальных властей начальству были переда-

¹ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 142. Л. 21 об.

² Там же. Д. 11; 29; 30; 142 и др.

ны функции сбора по оброчным статьям, рекрутские наборы и сборы лошадей для драгунских команд. К нему поступал десятичный сбор и чрезвычайные подати с заводов. Несмотря на существование партикулярного поветья в составе Канцелярии Главного заводов правления именно Оренбургское горное начальство осуществляло контроль над частными заводами Южного Урала. Оно также имело право освидетельствовать причины остановки домен и вододействующего оборудования на заводах. Горное начальство также рассматривало земельные споры из-за месторождений и рудников, возникавшие между казной и заводовладельцами.

Оренбургское горное начальство было образовано 13 октября 1753 г. указом Сената¹ во главе с берггешвореном Петром Степановым². Назначение на должность подняло его по Табели на две ступеньки: с 12 на 10 – П. Степанов стал гиттенфервальтером. Ему положили оклад жалованья в 120 рублей³. Он был выходцем из тобольских дворян, а горнозаводскую службу начал в 1735 г. пробирным учеником⁴. 21 апреля 1754 г. П. Степанов отправился к месту своей службы, в Оренбург. В пути следования он вел путевой журнал, благодаря которому мы и знаем его маршрут: Каслинский завод, Челябинская, Уйская, Карагайская и Верхяицкая крепости. П. Степанов писал, что «дорога весьма гориста, и от дождей по большей части грязна»⁵. Первоначально Оренбургское горное начальство состояло из 10 человек: подканцелярист – 1, копиистов – 2, капрал – 1, солдат – 6⁶. Канцелярии Главного заводов правления определила, чтоб «накрепко смотреть над служителями, чтоб содержали себя всегда в добропорядочности поступках и в порученных им должностях верными и радетельными всегда»⁷. Обычно время присутствия в горном начальстве продолжалось с шести (семи) утра до часа дня⁸.

Прибыв в начале мая 1754 г. в Оренбург, согласно инструкции Канцелярии Главного заводов правления, он потребовал, чтобы «всем партикулярным заводам сколко они есть учинить свидетельство», узнать какая у них производительность в выплавке чугуна, меди и железа. Кроме того, П. Степанов распорядился составить чертежи и ведомость о количестве собираемых в год «за десятину и

¹ ПСЗ-1. Т.13. № 10141. С. 907.

² Там же. С. 899.

³ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 3. Л. 8.

⁴ Там же. Л. 180б.

⁵ Там же. Л. 34-37.

⁶ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 3. Л. 4.

⁷ Там же. Оп. 1. Д. 11. Л. 25 об.

⁸ Там же. Д. 44. Л. 65 об - 66.

за %», а также, сколько при каждом заводе «каких фабрик, печей, молотов и горнов и при них служителей приписных и собственных крестьян имеетца ...лесов и рудников». Для свидетельства партикулярных заводов на них выехали геодезист, копиист, который вел журнал, и солдат¹. Под неусыпным взором горного начальства находились строящиеся заводы, в т.ч. и Златоустовский завод М. Мосолова, на который был отправлен шихтмейстер А. Степанов и геодезии ученик Зубринский «для отводу к тому заводу лесов»². Они осмотрели находившиеся около завода рудники, две его строящиеся домны, окрестные сосновые и лиственные леса, и так как нашли их «малое число», то вынуждены были заниматься отводом новых лесов к будущему заводу³.

Территория, подчиненная Оренбургскому горному начальству была беспокойная: вновь начали бунтовать башкиры. Поэтому заводы представляли мини крепости. Так, возводимый Златоустовский завод имел «к охранению орудия яко то пушки, картечи». П. Степанов кроме заводских дел вынужден был заниматься и военными, так как часто на заводах «от памянутых воров башкирцов какое последовать будет ... нападение, то за неимением пороху оборонятца будет не можно ... приказал ... потребное число пороху отпустить ...»⁴.

Удаленное расположение Каслинского и Нязепетровского заводов затрудняло их подчиненность Оренбургскому горному начальству. Владелец Каслинского завода Н.Н. Демидов отчеты и ведомости о производительности не присылал, а отправлял в Екатеринбург в Канцелярию «будто он толко в ведомстве состоит Берг-коллегии и в здешней Канцелярии»⁵. Поэтому 1 декабря 1754 г. Канцелярия Главного заводов правления распорядилась, чтобы начальство эти заводы «ни в чем не ведать, а ведать по близости расстояния», т.е. Канцелярия передала заводы в свое подчинение⁶.

Успех горнозаводской промышленности был бы невозможен без специалистов своего дела. Управленческие кадры были частью администрации горных начальств и заводских контор и в то же время осуществляли техническое руководство, выполняли производст-

¹ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 11. Л. 11-11об.

² ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 8. Л. 75

³ Там же. Л. 74об., 76об., 78об.-79.

⁴ Там же. Д. 11. Л. 62об.

⁵ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 4а. Л. 2.

⁶ Там же. Д. 11. Л. 73.

венно-административные функции, управляли зависимым населением заводов. Первоначально управленческие кадры комплектовались из различных слоев общества, не получали особых прав и даже не исключались из податного состояния. Это ставило их в затруднительное положение как в глазах мастеровых, так и светских властей, а также делало горную службу непривлекательной, особенно для дворян, так как она не давала возможности продвигаться вверх по «Табели». Процесс определения места горного офицера в сословной структуре Российского общества занял длительный период времени и закончился только в 30-х гг. XIX века, когда был создан институт горных инженеров.

В мае 1755 г., но фактически это произошло 18 июля, согласно протоколам заседаний Оренбургского горного начальства¹, вместо обер-бергмейстера П. Степанова, ушедшего в отставку от «казенной заводской службы», во главе Оренбургского горного начальства стал Н.П. Бахорев, который первым делом должен был определить размеры «денежной казны, припасов и служителей и какие у кого по наличию есть инструменты и припасы тому всему сочинить росписные списки»². Именно Н.П. Бахорев перевел в 1755 г. Оренбургское горное начальство в Уфу, т.к. «все состоящие в тамошней губернии заводы туда прилежат»³.

В апреле 1758 г. Н.П. Бахорева назначенного управителем Пермского горного начальства сменил обергиттенфервальтер Иван Яковлев⁴. Он уделял пристальное внимание защите заводов от нападений «о имени на всех состоящих Оренбургской губернии партикулярных медных и железных заводах от киргис-кайсаков и от башкирцов крепкой предосторожности»⁵, а также И. Яковлев постоянно контролировал отсутствие на заводах «пришлых и беспашпортных людей»⁶. Позднее во главе начальства находились вновь Н.П. Бахорев (1761-1762), обергиттенфервальтер Василий Раздешин (1764-1768), маркшейдер Дмитрий Попов (1768-?) гиттенфервальтеры Петр Чернышев (?-1778), Петр Хлебников (1778-?)⁷. Пока мы не можем в полном объеме представить портретную гале-

¹ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Л. 77об.

² Там же. Л. 174.

³ Там же. Л. 98.

⁴ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 44. Л. 105 об.

⁵ Там же. Д. 49. Л. 149 об.

⁶ Там же. Л. 75.

⁷ Там же. Д. 142. Л. 1; Д. 231. Л. 57 об-58; Д. 324. Л. 2 об; 41.

рею руководителей Оренбургского горного начальства из-за не полной сохранности его протоколов в Государственном архиве Свердловской области. Наиболее колоритной личностью, оставившей заметный след в истории горнозаводской промышленности не только уральских, но Колывано-Воскресенских заводов был Н.П. Бахорев.

Низовым звеном управления были заводские конторы. По всей видимости их возникновение происходило одновременно с началом строительства завода. Архивные материалы сохранились лишь частично. Связано это с тем, что их большая часть погибла в огне пожаров Крестьянской войны 1773-1775 гг., т.к. именно они выступали одним из «главных» зол для восставших. Заводские конторы следили за выпускаемой продукцией, сохранностью отводных лесов, наличием рабочей силы, работой рудников. В 1760 г. Златоустовская заводская контора доносила в Оренбургское горное начальство, что «барона Строгонова Саткинского железного завода управитель Иван Акулов с товарищами завладели отводимых к Златоустовскому заводу двух железных рудниках и с которых ими уже немалая добыча чинена была»¹. Горное начальство запретило добычу, оставшись на стороне М. Мосолова.

По тем крупицам, которые сохранились в архивах, можно узнать имена приказчиков, например Златоустовского завода. Первым приказчиком строящегося Златоустовского завода был, по всей видимости, Иван Меньшой Окулов. Именно его имя упоминается за июнь 1753 г.² В 1757 г. в период судебных тяжб, раздела имущества Мосоловых и поэтому неопределенности судьбы завода приказчик Василий Ларионов вообще оказался неграмотен, да и отчетность с завода не поступала, так как «канторщика не имелось ... что письменные дела по той конторе за неимением подъячева не производятся». Отдуваться приходилось приказчику Нязепетровского завода Мосоловых Ивану Петрову, посылая ведомости и отчеты за два завода³.

Позднее приказчиками М. Мосолова были Григорий Степанов (1760), Демид Палцов (1768)⁴. Большая часть приказчиков была нрава крутого, рукоприкладство и битье батогами было обычным явлением. Правда, не всегда наказание было беспощадным. В 1768 г. на Демиду Палцова жаловался служитель Златоустовского

¹ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 55. Л. 44.

² Там же. Д. 3. Л. 71об.

³ Там же. Д. 30. Л. 60 об-61.

⁴ Там же. Д. 55. Л. 2; Д. 231. Л. 75.

завода Стефаний Моисеев «о учиненном битье находящимся при том заводе приказчиком ... страшного немилостиво также и ево жены по щекам». Кроме того приказчик оказался не чист на руку. Его обвинили в краже меди при отпуске ее в Екатеринбург и господских денег со стола в конторе¹. Какое Д. Палцов понес наказание протоколы не указывают, но в этом же 1768 г. М. Мосолов завод продал Л.И. Лугинину и с 1769 г. приказчик уже упоминается Ф. Ахматов.

Прошедшая ураганом по Южному Уралу Крестьянская война 1773-1775 гг. нанесла региону тяжелый урон: 24 завода были полностью сожжены и разграблены, 34 завода разграблены и три требовали «только восстановки». Всего убыток составил 5 млн. 768 тыс. 955 руб. 60 $\frac{1}{4}$ коп., в том числе заводчик Л.И. Лугинин – 550 тыс. 709 руб. и на его заводах было убито «мужеского полу собственно заводских покупных людей 3681 человек»². Поэтому в ответ на выступление Е.И. Пугачева Екатерина II провела 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 в регионы. Поэтому существовавшая модель управления горнозаводской промышленности России была ликвидирована. Берг-коллегия, Канцелярия Главного заводов правления и Оренбургское горное начальство были закрыты, а в губерниях созданы Казенные палаты, в которые и стал поступать отправляемый с заводов десятинный сбор³.

Одним из последних мероприятий Оренбургского горного начальства стало составление ведомости обо всех находящихся в подчинении начальства заводах выполненное по распоряжению Главного командира Екатеринбургского горного начальства П.И. Рычкова: «того ради сочиняя о всем том обстоятельное и верные ведомости, одождается прислать при репортах на мое имя в Екатеринбург как возможно наискорее»⁴. Особенно его интересовало положение приписных крестьян, бывших одной из главных сил армии Е.И. Пугачева, «где и у чего они работают и сколько в таковых в отсылке в Монетную экспедицию, к золотым промыслам и к каменнотесному делу, со сменою ль другими или без сменно, какая и в какие времена и отколь производит-

¹ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 231. Л. 75; 84.

² ОГАЧО. Ф. И-170. Оп. 1. Д. 1. Л. 99 об - 101.

³ ПСЗ-1. Т. 21. № 15447. С. 614; № 15660. С. 862.

⁴ ГАСО. Ф. 115. Оп. 1. Д. 304. Л. 1.

ся им плата заработных денег»¹. Оренбургское горное начальство, как региональный орган управления горнозаводской промышленностью Южного Урала, сыграло важную роль в воплощении промышленной политики России на Южном Урале в 50-е начале 80-х гг. XVIII в., потому что именно оно отвечало за исполнение директив центральных органов власти по развитию горнозаводской промышленности региона.

Однако установившийся порядок ведения дел в Казенных палатах оказался неудобным, нерациональным и нерентабельным: из-за «невыполнения горных и заводских работ по независимости их от заводской команды воспоследовали немалые упущения и затруднения»². Поэтому в 1786 г. 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 специалисты горного дела почти все покинули заводы. В результате управленческие и технические кадры не из кого стало назначать. Поэтому на эти должности определяли унтершхтмейстеров – людей без званий, воспитания и опыта. Кроме того, управители не имели самостоятельности, а должны были обращаться за разрешением в Казенные палаты по любому случаю, «отчего замедлялся ход заводских дел»³.

При Павле I Берг-коллегия была вновь восстановлена «на основании как она находилась до 1775 г.»⁴ и просуществовала до 1802 г., когда с учреждением Горного департамента Министерства финансов необходимость в ней отпала. Также была восстановлена и Канцелярия Главного заводов правления⁵. Центральная власть пыталась устранить негативные последствия управления горнозаводской промышленностью Казенными палатами.

Таким образом, модель управления горнозаводской промышленностью – это относительно устойчивый и постоянный тип административно-экономических связей с набором структурных элементов в форме отраслевых и территориальных образований как вертикальных, так

¹ ГАСО. Ф. 24. Оп. 12. Д. 89. Л. 84-85 об.

² РГАДА. Ф. 271. Оп. 1/6. Д. 3081. Л. 115 об.

³ ПСЗ-1. Т. 21. № 15447. С. 615.

⁴ Там же. Т. 24. № 17567. С. 9.

⁵ РГАДА. Ф. 271. Оп. 1/5. Д. 2719. Л. 681-681 об.

и горизонтальных. Происходило сочетание территориального и экономического управления, без фиксации в административных границах и с чётко выраженной хозяйственной ориентацией, что позволяет определить модель и их структурные элементы как центральные, так и региональные ответвления, как управленческие структуры мезо и микро уровня. Каждый из уровней характеризуется наличием многофункциональных распорядителей. На них объективно возникали условия для формирования экономического пространства, соответствующего как региону, так и заводской округе.

Модель регионального управления горнозаводской промышленностью Южного Урала структурировалась и оформилась в течение второй половины XVIII века. Чем сильнее централизовывалась и бюрократизировалась государственная система управления, тем более унифицировано она относилась к своим низовым звеньям, которые выступали распределителями с широко развитой разветвлённой региональной сетью горнозаводских учреждений, независимых от других административных структур, принцип построения и механизм действия которых был основан на Южном Урале 4-уровневым делением: Берг-коллегия – Канцелярия Главного заводов правления – Оренбургское горное начальство – заводская контора.

Кроме того, управление всегда является универсальной проблемой, внимание к которой усиливается на переломных этапах общественного развития. Анализ его специфических форм обогащает понимание предмета, способствует принятию необходимых решений в современной практике регионального управления. Основу экономики Южного Урала и в дальнейшем будут составлять именно предприятия металлургического комплекса. Именно металлургия будет определять уровень экономического и политического влияния Челябинской области.