РОССИЙСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ
ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

RUSSIAN MODERNISATION
OF THE SECOND HALF OF THE 19th CENTURY

DOI 10.15826/izv2.2020.22.2.031
УДК 622:94(470.5)

Е. Г. Неклюдов
Институт истории и археологии УрО РАН
Екатеринбург, Россия

РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОРНОГО НАДЗОРА В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX в.: ПРОЕКТЫ И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ

В статье прослеживается процесс создания новой модели государственного надзора над частной горнозаводской промышленностью как составной части общей реформы организационных основ этой стратегически важной отрасли российской экономики. Исследование охватывает вторую половину XIX – начало XX в. и включает как период подготовки проектов реформы в Горной и Податной комиссиях в 1860-е гг., так и последующий период реализации одного из предложенных ими вариантов. Определены основные различия двух альтернативных проектов, вытекающие из разного состава участников подготовительных комиссий. Установлено, что после решения министра финансов М. Х. Рейтерна в 1868 г. оставить процесс реформирования в руках горного ведомства, он стал осуществляться по проекту, предложенному Горной комиссией. Этот проект предполагал создание ведомственного горного надзора, отличавшегося специализацией функций и профессионализацией состава чиновников. Рассмотрены основные обязанности окружных инженеров и определена их специфика, связанная с особенностями организации российской горнозаводской промышленности; прослежены расширение функций горного надзора и координация его действий с региональной гражданской властью, полицией и другими формами промышленного надзора в России в 1890-е гг. Представлен ход распространения новой модели горного надзора по территории империи. При этом особое внимание уделяется созданию горно-административных округов в крупнейшей Уральской горной области. Установлено, что в результате проведенных преобразований российский горный надзор организационно сравнялся с западноевропейским, но получил существенно расширенный функционал, выходивший за рамки технического надзора и не предусмотренный инициаторами реформы.

© Неклюдов Е. Г., 2020
BY-NC

Ключевые слова: Российская империя; Урал; горный надзор; горно-административные области и округа; окружные инженеры; вторая половина XIX — начало XX века

Цитирование: *Неклюдов Е. Г.* Реформирование горного надзора в России во второй половине XIX — начале XX в.: проекты и их реализация. DOI 10.15826/izv2.2020.22.2.031 // Изв. Урал. федер. ун-та. Сер. 2 : Гуманитар. науки. 2020. Т. 22. № 2 (198). С. 181–196.

Поступила в редакцию: 22.01.2020
Принята к печати: 17.04.2020

Evgeny G. Neklyudov
Institute of History and Archaeology UB RAS
Yekaterinburg, Russia

MINING SUPERVISION REFORM IN RUSSIA IN THE SECOND HALF OF THE 19th — EARLY 20th CENTURIES: PROJECTS AND THEIR IMPLEMENTATION

This article traces the process underlying the creation of a new model of state supervision of the private mining industry as an integral part of the general reform of the institutional basis of this strategically important sector of Russia's economy. The study covers the second half of the nineteenth and early twentieth centuries and includes both the period of preparation of reform projects in the Mining and Tax Commissions in the 1860s, and the subsequent period of implementation of an option they proposed. The author determines the main differences between the two alternative projects arising from the different composition of the participants in the preparatory commissions. It is established that after the decision of the Minister of Finance Michael Graf von Reutern in 1868 to leave the reform process in the hands of the Mining Department, it began to be carried out according to the project proposed by the Mining Commission. This project involved the establishment of departmental mining supervision distinguished by the specialisation of functions and the professionalisation of officials. Additionally, the author considers the main responsibilities of district engineers determining their specifics conditioned by the peculiarities of the organisation of the Russian mining industry. Then, the research traces the expansion of functions of mining supervision and the coordination of its actions with regional civil authorities, the police, and other forms of industrial supervision in Russia in the 1890s. The author describes the course of the spread of a new model of mining supervision across the empire. At the same time, special attention is paid to the establishment of mining administrative districts in the largest Ural mining region. It is revealed that, as a result of the reforms, Russian mining supervision became organisationally equal to that in Western Europe but received a significantly more extensive functionality that went beyond the scope of technical supervision and was not provided for by the initiators of the reform.

Keywords: Russian Empire; Urals; mining supervision; mining and administrative areas and districts; district engineers; second half of the 19th — early 20th centuries

For citation: Neklyudov, E. G. (2020). Reformirovanie gornogo nadzora v Rossii vo vtoroi polovine XIX — nachale XX v.: proekty i ikh realizatsiia [Mining Supervision Reform in Russia in the Second Half of the 19th — Early 20th Centuries: Projects and Their Implementation]. *Izvestia. Ural Federal University Journal. Series 2: Humanities and Arts, 22*, 2 (198), 181–196. doi: 10.15826/izv2.2020.22.2.031

Submitted: 22.01.2020
Accepted: 17.04.2020

Введение

Одним из структурных элементов реформы организационных основ горнозаводской промышленности России, разработка которой осуществлялась в контексте Великих реформ царствования Александра II, оказался надзор над частными металлургическими заводами и горными промыслами. Этот надзор является важнейшей функцией любого государства, заботящегося о рациональном использовании минеральных ресурсов и безопасности горных работ. Но его организация в разных странах имеет свою специфику и меняется с течением времени [Штоф]. В статье на основе анализа законодательства, делопроизводственной документации подготовительных комиссий и органов горного управления центрального и регионального уровней, а также отраслевой периодической печати прослежены малоизученные аспекты создания новой модели горного надзора в Российской империи и, в частности, на Урале в 1860–1910-е гг.

С начала XIX в. этот надзор осуществлялся в России путем периодических ревизий берг-инспектора (такая должность была в штатах двух региональных органов — Уральском и Московском горных правлениях, расположенных в крупнейших металлургических районах страны) и постоянного контроля со стороны заводских исправников — горно-полицейских чиновников, выбиравшихся из числа гражданских служащих, которые сочетали функции технического и полицейского надзора [Лоранский]. Однако ревизия берг-инспектора из-за значительных масштабов подконтрольных районов оказывалась эпизодической и потому малоэффективной, а деятельность заводских исправников, после того как в ходе отмены крепостного права их полицейские обязанности были переданы гражданской власти, не отвечала требованию профессионализма.

Проекты Горной и Податной комиссий

Подготовкой проекта реорганизации надзора последовательно занимались две комиссии, созданные при Министерстве финансов, в то время отвечавшем за экономическое развитие страны. В 1861–1866 гг. первоначальный вариант разрабатывала Комиссия по пересмотру Горного устава (кратко ее называли Горной комиссией), в 1866–1868 гг. подготовленный проект корректировала Комиссия по пересмотру системы податей и сборов (Податная комиссия). В результате их

деятельности были созданы два варианта реформы, принципиально отличавшихся друг от друга [подробнее об этом см.: Неклюдов, 2018, с. 12–100].

Вариант Горной комиссии, которая состояла из членов Горного совета и Горного ученого комитета во главе с начальником штаба Корпуса горных инженеров генерал-лейтенантом В. Е. Самарским-Быховцом, предполагал сохранение надзора в руках существующего горного ведомства. При этом предлагалось ограничить надзор «специальными, непосредственно до горной промышленности относящимися предметами», передать его инженерам и организовать по примеру континентальных европейских стран. Территория империи делилась на горно-административные области и округа, образующиеся по мере распространения «промысла». Окружные инженеры, назначаемые в каждый округ, и должны были осуществлять надзор за состоянием технических сооружений и устройств, следить за начислением податей и за безопасностью работ.

Комиссия предложила учредить первоначально лишь две горные области — Уральскую и Замосковную, где тогда размещалось наибольшее количество частных горнозаводских предприятий. На Урале окружные инженеры подчинялись Уральскому горному правлению в Екатеринбурге, в Замосковной области, а также во всех вновь образованных горных областях — Горному департаменту Министерства финансов в Санкт-Петербурге. Предлагалось на эти должности назначать специалистов, окончивших курс столичного Горного института и «приобретших практические сведения в горнозаводском деле», обеспечив «их достаточным от казны содержанием». «Для упрочения связи и единства в действиях» окружные инженеры ежегодно могли собираться на «совещательные съезды» [Труды Комиссии..., ч. 3, с. 78–83, 366–371].

Эти предложения были включены в подготовленный комиссией проект Горного устава и в 1866 г. переданы для обсуждения в Податную комиссию, которую возглавлял министр финансов М. Х. Рейтерн. Там они подверглись критике со стороны экономистов и горнозаводчиков, приглашенных в качестве экспертов, и были отклонены. Институт окружных инженеров с легкостью может «развиться в орудие произвола», — предупреждали участники обсуждения. «Правительство должно быть освобождено от опеки над горными заводами, от ответственности за их несостоятельность, от обязанности помогать им», — заключал авторитетный экономист В. П. Безобразов, предлагая полномочия окружных инженеров распределить между различными ведомствами [Труды Комиссии..., ч. 4, с. 121–123, 126]. Так в результате обсуждения и поступили. Надзор за безопасностью работ передали общей полиции, сбор горных податей — действовавшим акцизным учреждениям, а техническое состояние предприятий оставили на усмотрение самих промышленников. Горное ведомство, утратившее важнейшие свои функции, было предложено ликвидировать.

В сложившейся ситуации горные специалисты, которые в Податной комиссии, как правило, оставались в меньшинстве и не могли отстоять многие свои предложения, отказались безоговорочно подписывать отредактированный проект Горного устава. «Исходную точку разногласия», по их мнению, составляло

нарушенное новым проектом прежнее «единство власти» Министерства финансов над горным промыслом. Особенное недовольство вызывало фактическое устранение специального надзора над частной промышленностью, который, как полагали эксперты, был совершенно необходим в первую очередь для учета горных податей, а также для наблюдения за безопасностью рудничных и заводских работ. В первом случае предложенная Податной комиссией «поверка цифр только с одной арифметической стороны» акцизными чиновниками по ведущимся на заводах учетным документам грозила превращением надзора «в одну формальность» и распространением податных злоупотреблений. Во втором — контроль над горными работами, «понятными только людям, изучившим горное и маркшейдерское искусство», переданный полицейским чинам, не мог достичь главной цели — профилактики несчастных случаев и, кроме того, был чреват «ослаблением доверия рабочих к попечительности правительства об их быте». Специалисты напоминали, что, «даже в Англии, где горный промысел вполне свободен, действовал весьма строгий надзор над безопасностью работ в рудниках». Там производился осмотр рудников особыми горными инспекторами, во Франции — горными инженерами, назначаемыми правительством, в Пруссии — чиновниками бергамта [Труды Комиссии..., прил. XXVII].

Несогласованность общей концепции реформы привела к тому, что ни один из разработанных проектов Горного устава не был утвержден. Министр финансов М. Х. Рейтерн, учтя позицию горного ведомства, признал более целесообразным отказаться от единовременной реформы в пользу «частичных изменений», определявшихся «по указанию опыта». Это решение не остановило процесс реформирования, в необходимости которого не сомневались члены обеих комиссий, но раздробило его на части и растянуло во времени. При таком подходе реформа горного надзора приобрела самостоятельное значение. Другим следствием решения министра стало оставление процесса реформирования в руках горного ведомства, руководство которого было представлено в Горной комиссии. Понятно, что перемены, которые эти руководители собирались проводить, включая и реорганизацию горного надзора, были скоординированы с их предложениями, включенными в проект этой комиссии.

Начало реформирования

Еще во время работы Горной комиссии, в 1862 г., в качестве опыта два окружных инженера были назначены в Замосковный район. В 1865 г. они заменили ликвидированное тогда Московское горное правление, а предоставленные им полномочия полностью совпали с предложениями комиссии. В 1870 г. два окружных инженера появились в Царстве Польском, входившем тогда в Российскую империю, и один был назначен для надзора за развивавшимся горным промыслом в Олонецкой и Архангельской губерниях. В 1871 г. две должности окружных инженеров учреждались для западной части Донецкого бассейна [подробнее о формировании новой сети горного надзора см.: Неклюдов, 2019].

В 1880 г. в помощь окружным инженерам были введены должности казенных маркшейдеров, которые наблюдали за рудниками. Все эти чиновники надзора подчинялись непосредственно Горному департаменту в Санкт-Петербурге. В 1881 г., после того как годом ранее были введены важные дополнения к правилам ведения подземных работ, для окружных инженеров была составлена инструкция [Горный журнал, 1882, № 6, с. VIII–XIV], ставшая основой для последующих подобных документов [Там же, 1888, № 12, с. XI–XVIII; 1892, № 6, с. 87–98].

В соответствии с этой инструкцией, чиновники надзора должны были «обозревать» подведомственные предприятия «по крайней мере, два раза в год, а те заводы и разработки, которые по обширности своего производства или по представляемой ими опасности требовали особого внимания — посещать и чаще» [Там же, 1882, № 6, с. IX]. С целью проверки начисления горной подати они просматривали «шнуровые книги, данные заводоуправлениям от казны для внесения ежедневной выплавки металлов» [Там же, с. X], и делали в них «отметки о степени исправности, правильности и верности их ведения» [Там же]. При этом инженеры могли потребовать сведения о содержании металла в рудах и даже производить «поверку металлов и руд в натуре» [Там же]. В случае «замеченной неверности» они «привлекали заводчика к ответственности» [Там же], предусмотренной действующим законодательством.

«Нужные указания о недостатках работ и средствах к их исправлению» [Там же] окружные инженеры и маркшейдеры записывали в особых инспекторских книгах, имеющихся при каждом предприятии, требуя исполнения указаний «в определенный, достаточный для сего срок» [Там же]. В случае непосредственной угрозы для жизни рабочих они составляли «особый акт» в присутствии заводчика или его поверенного и «просили полицию об удалении рабочих от угрожающей опасности» [Горный журнал, 1882, № 6, с. X]. Акт немедленно пересылался Горному департаменту, которому предоставлялось право «делать распоряжения об остановке работ» [Там же, с. XI–XII]. Неисполнение данных указаний вело к привлечению горнопромышленников или их представителей «к законной ответственности» [Там же, с. XI] в соответствии с Уставом о наказаниях. Для этого чиновники надзора составляли протокол и препровождали его в местную полицию «для преследования виновного через суд» [Там же].

При получении известия об увечье или смерти рабочего, окружные инженеры должны были немедленно отправиться на место происшествия «для исследования причины несчастья и принятия надлежащих мер к устранению дальнейшей опасности или к спасению пострадавших» [Там же, с. XII]. Проведя допрос, они составляли протокол и предоставляли его в Горный департамент и местному судебному следователю.

Чиновники горного надзора обязывались останавливать незаконную разработку недр на казенных землях, а также собирать сведения по своим округам «о производимых там разведочных работах и геологических изысканиях, об открытии новых месторождений полезных ископаемых, о нововведениях

по технической части на заводах и рудниках» [Горный журнал, 1882, № 6, с. XII]. По окончании года они включали эти сведения в отчет для Горного департамента, в котором, «сколько возможно вернее», представляли «положение в округе горной и заводской промышленности в хозяйственно-техническом отношении» [Там же].

Той же инструкцией на горнопромышленников накладывались обязанности уведомлять окружных инженеров о начале, возобновлении или прекращении работ, а также о несчастных случаях, доставлять верные статистические сведения и допускать чиновников надзора «во всякое время к осмотру производимых ими работ, содействуя всеми зависящими от них мерами сему осмотру и исполняя все законные требования сих лиц» [Там же, с. XIII–XIV]. Им также предоставлялось право жаловаться на распоряжения окружных инженеров в региональное горное управление, Горный департамент и министру государственных имуществ, которому с 1874 г. подчинялось горное ведомство. Так началось формирование нового горного надзора в соответствии с предложениями Горной комиссии.

Распространение реформы на Урал

Однако в главном металлургическом регионе страны — на Урале — сохранялась еще прежняя, дореформенная система надзора в лице берг-инспектора, заводских исправников и ревизоров, курировавших золотые прииски за пределами территорий, отведенных к заводам. Реформа пришла сюда в 1886 г., когда была проведена реорганизация единственного оставшегося к тому времени регионального органа — Уральского горного правления. В соответствии с мнением Государственного совета от 10 марта 1886 г., вместо этого учреждения, действовавшего с 1807 г., создавалось Управление горной частью на Урале (в 1892 г. его переименуют в Уральское горное управление), в котором сосредотачивалось управление казенными заводами и надзор над частной промышленностью. Для осуществления надзора образованная тогда Уральская горная область делилась на горно-административные округа во главе с окружными инженерами. Должности берг-инспектора, заводских исправников и ревизоров упразднялись и их функции переходили этим инженерам, подчинявшимся высшему должностному лицу нового органа — главному начальнику уральских заводов. Помимо общих обязанностей в их функции вошел также технический надзор за частной золотопромышленностью, динамично развивавшейся в крае, расширенный контроль над деятельностью посессионных заводов, сосредоточенных в основном на Урале, а также выдача заводчикам свидетельств на металлы, закладываемые в Екатеринбургском отделении Государственного банка. В округах, входивших «в состав золотопромышленной полосы», при окружных инженерах учреждались должности письмоводителей. Размер годового содержания инженера (2 600 руб., включая 975 руб. жалования, 975 руб. столовых и 650 руб. квартирных денег) уступал лишь таковому же у главного начальника и его помощника [ПСЗ-III, т. 6, № 3569].

Право определять и изменять границы учреждаемых горно-административных округов было предоставлено тогда министру государственных имуществ. В составе Уральской горной области первоначально создали семь таких округов (Вятский, Пермский, Западный Екатеринбургский, Верхотурский, Восточный Екатеринбургский, Уфимский и Оренбургский), между которыми были распределены все частные заводы и золотые промыслы Пермской, Вятской, Оренбургской и Уфимской губерний. В границы области включили также Усть-Сысольский уезд Вологодской и Березовский уезд Тобольской губерний [Горный журнал, 1886, № 6, с. XXIV–XXVI].

В таком виде это распределение округов просуществовало пять лет, в течение которых выявились некоторые его недостатки. В первую очередь они касались организации надзора на территории Южного Урала. Так, в Оренбургском уезде надзор был поручен окружному инженеру Уфимского округа, а надзор в Орском уезде — окружному инженеру Оренбургского округа, имевшему резиденцию в Миасском заводе. «При таком распределении объезд горных промыслов в этих уездах представляется весьма затруднительным для этих окружных инженеров по отдаленности их местожительства, — констатировали чиновники. — Для окружного инженера Оренбургского округа представляется даже фактическая невозможность посещать для предупреждения хищничества золота... все разработки округа в краткий период промышленных работ» [ГАСО, ф. 24, оп. 16, д. 594, л. 2]. Между тем в самом Оренбурге располагалась канцелярия особого горного инженера, осуществлявшего надзор на территории Уральской и Тургайской административных областей, где горная промышленность была представлена лишь разработкой соляных месторождений. В частности, этот инженер надзирал за арендаторами казенного Илецкого соляного промысла, расположенного в 65 верстах от Оренбурга. Было предложено присоединить к Уральской горной области эти обширные южные территории, простиравшиеся вплоть до Каспийского и Аральского морей, создать еще один горный округ с центром в Оренбурге и передать его руководителю надзор не только за Уральской и Тургайской областями, но и за рудниками, золотыми и соляными промыслами Оренбургского и Орского уездов. На этом основании восьмой Южный Оренбургский горный округ был учрежден в соответствии с мнением Государственного совета от 31 декабря 1890 г. Помимо обычного годового содержания новому окружному инженеру назначалось дополнительно 600 руб. на канцелярские расходы и 1 000 руб. на дальние разъезды [ГАСО, ф. 24, оп. 16, д. 594, л. 1].

Воспользовавшись этой ситуацией, главный начальник уральских заводов П. П. Иванов предложил тогда же изменить и границы некоторых других горных округов. Так, раздел между Вятским и Пермским округами изначально был проведен по административной границе двух губерний, что раздробило «рудничные группы», относившиеся к Кувинскому заводу Строгановых. Это оказалось неудобно «в отношении надзора и разъездов окружных инженеров двух смежных округов» и потребовало исправления. В другом случае в заведовании окружного инженера Восточного Екатеринбургского округа, помимо Верх-Исетских,

Сысертских и Невьянских заводов, оказались еще и Алапаевские заводы, расположенные за 200 верст от Екатеринбурга. Было предложено перевести эти предприятия под надзор окружного инженера Верхотурского округа, резиденция которого находилась тогда на Нижнетагильском заводе (вскоре ее переведут на Кушвинский казенный завод) на расстоянии всего 100 верст от Алапаевска [ГАСО, ф. 24, оп. 16, д. 594, л. 18–22]. Новое распределение уральских заводов с уточненными границами восьми горно-административных округов было «принято к руководству» 28 мая 1891 г. [Горный журнал, 1891, № 8, с. XVII–XIX].

Усиление функционала окружных инженеров

Вскоре произошло более важное событие — существенное расширение полномочий окружных инженеров за счет предоставления им надзора «за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах». С одной стороны, это было связано с развитием рабочего законодательства, с другой — с отсутствием механизмов регулирования социальных отношений на частных предприятиях. Вероятно, сыграло свою роль и намерение унифицировать обязанности горного надзора с действовавшей с 1882 г. фабричной инспекцией, которая распространялась на предприятия фабрично-заводской, или негорнозаводской, промышленности и изначально имела подобные функции [Володин]. В соответствии с мнением Государственного совета от 9 марта 1892 г., на инженеров возлагалось «наблюдение за исполнением постановлений о занятиях женщин, подростков и малолетних рабочих и о посещении последними начальных училищ», попечение об учреждении этих учебных заведений, наблюдение за исполнением нанимателями и рабочими правил, определяющих их обязанности и взаимоотношения, и «принятие мер к предупреждению споров и недоразумений между ними путем исследования на месте возникших неудовольствий и миролюбивого соглашения сторон», а также «возбуждение преследования, а в подлежащих случаях и обвинения на суд виновных в нарушении правил» [ПСЗ-III, т. 12, № 8402].

Поскольку эти новые обязанности были сопряжены с полицейскими полномочиями, было предложено по образцу органов фабричной инспекции создать при областных управлениях и Горном департаменте особые присутствия по горнозаводским делам, куда, кроме окружных инженеров, назначались представители от полиции и прокуратуры, а также от горнопромышленников «по избранию местными съездами». Им предоставлялось право «издавать постановления о мерах... для охранения жизни, здоровья и нравственности рабочих во время работ», рассматривать дела о нарушениях рабочего законодательства, жалобы на распоряжения окружных инженеров и «разрешать сомнения, встречаемые окружными инженерами» [Там же].

К этому времени в России уже действовали Управление горной частью Кавказского края (1883, Тифлис), Восточно-Сибирское, или Иркутское, Западно-Сибирское, или Томское, горные управления (1888), а также Горное

управление Южной России (1891, Екатеринослав), созданные по образцу Уральского. Начало формирования новой системы горного управления в России привело к необходимости упорядочения структуры и функций региональных (областных) органов, что осуществилось в том же 1892 году: 21 декабря вышло Положение о «круге ведомства», правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления. В особом разделе Положения обобщались функции окружных инженеров и введенных тогда же должностей их помощников, или заместителей. Помимо прежних обязанностей им было поручено контролировать «приобретение, хранение и употребление горнопромышленниками взрывчатых веществ», «ближайший и непосредственный надзор за паровыми котлами... и за постройкой горных заводов и сооружений на горных промыслах» [ПСЗ-III, т. 12, № 9182]. Окружных инженеров обязали не только «собирать и обрабатывать горнотехнические и статистические сведения», но и «представлять, в установленном порядке, срочные отчеты по горной и горнозаводской статистике, с объяснением действительного положения и потребностей частной горной промышленности в их округах» [Там же].

На основании этого Положения впоследствии были созданы Западное (1895, Сухеднев, затем Варшава) и Юго-Восточное (1900, Новочеркасск) горные управления. К началу XX в. в Российской империи действовало уже семь областных учреждений горного ведомства, «заведовавших, в определенном каждому из них районе действия, всеми частными и казенными горными заводами и промыслами». Кроме того, были образованы еще четыре горные области (Замосковная, Северная, Волжская и Северо-Западная), расположенные недалеко от столицы, в которых функции надзора исполняли окружные инженеры, подчинявшиеся непосредственно Горному департаменту.

Координация надзорных органов

Крупное изменение в составе горно-административных округов, не связанное с появлением новых горных областей, произошло в 1899 г. Тогда власти предприняли попытку сеть таких округов, подведомственных Министерству земледелия и государственных имуществ, привести в соответствие с сетью округов фабричного надзора, которые совпадали с губернским делением и находились в ведении Министерства финансов, в целях лучшей координации органов промышленного надзора и полиции. Государственный совет 7 июля 1899 г. санкционировал создание при Министерстве финансов Главного присутствия, а в губерниях — губернских по фабричным и горнозаводским делам присутствий вместо прежних присутствий при горных управлениях: ведомственный подход в организации координационных органов заменили территориальным. Входившие в состав новых органов губернатор, вице-губернатор, прокурор окружного суда, начальник жандармского управления, фабричный инспектор и окружной инженер, а также представители местных фабрикантов и заводчиков, могли «издавать обязательные постановления в развитие и применение к местным

условиям или частным случаям правил, установленных Главным присутствием». На фабричных инспекторов и окружных инженеров возлагались «распорядительные действия по применению постановлений Главного и губернских присутствий» и надзор за их исполнением [ПСЗ-III, т. 19, № 17122].

В связи с этими переменами в 1901 г. по образцу подобного же документа для «чинов фабричной инспекции» [Володин, с. 76–79] был составлен «Наказ чинам горного надзора», в котором более детально прописывались их обязанности. В развитие переданных им новых функций на окружных инженеров и их помощников возлагалось «рассмотрение и утверждение такс, расписаний и правил внутреннего распорядка, составляемых горнопромышленными управлениями для руководства рабочих», «свидетельствование расценок заработной платы» и проверка «расчетных книжек» [Горный журнал, 1901, № 8, с. 193, 200–203], куда записывались условия найма рабочего, его заработная плата, сроки ее выдачи, вычеты и пр. Они обязывались «доводить незамедлительно до сведения губернского начальства обо всех случаях открытых беспорядков, забастовок и волнений рабочих», а также сообщать местной полиции о «нарушениях внутреннего распорядка и благоустройства», о пожарах, поломках механизмов и «разных несчастьях с людьми» [Там же, с. 196]. Взамен окружные инженеры получили право «требовать содействия от местной полиции» [Там же] вплоть до сопровождения их в поездках. Видимо, по настоянию промышленников, им запретили «оглашать употребляемые способы и приемы производства» на осматриваемых предприятиях, соблюдать коммерческую тайну и в то же время обязали «в видах содействия промышленности» давать «технические безвозмездные советы тем из промышленников, которые могут в них нуждаться» [Там же, с. 195]. Распорядок работы инженеров включал приемные дни (не менее одного раза в неделю) «для словесных объяснений с лицами, имеющими в них надобность» [Там же, с. 198].

Развитие сети горных округов

«Для усиления горного надзора» и участия его представителей в новых межведомственных надзорных учреждениях предлагалось ввести 12 новых должностей окружных инженеров в семи горных областях (Северной, Северо-Западной, Волжской, Замосковной, Западной, Южной и Уральской). В результате количество горных округов в России должно было увеличиться с 22 до 34. В крупнейшей Уральской горной области намечалось создать четыре новых округа и довести их общее количество до 12. В ходе реализации этого замысла из состава области в Северную горную область передали Усть-Сысольский уезд Архангельской губернии с расположенными там Кажимскими заводами наследников Д. Е. Бенардаки. По-видимому, это было сделано для усиления образованного тогда Вологодского горного округа, в который и включили Усть-Сысольский уезд, несмотря на то, что осуществлять надзор за заводами, расположенными в 900 верстах от центра округа, стало труднее. В то же время

Березовский уезд Тобольской губернии, а также Уральскую и Тургайскую административные области оставили под надзором уральских окружных инженеров.

Из части территории Вятского и Пермского округов был образован новый Чердынский округ, Верхотурский округ разделен на Северо-Верхотурский (с центром в Богословском заводе) и Южно-Верхотурский (с центром в Кушве). Восточный Екатеринбургский округ был ликвидирован, а его территория поделена между новыми Северо-Екатеринбургским и Южно-Екатеринбургским округами. Западно-Екатеринбургский округ остался, но в урезанном виде в пользу Южно-Екатеринбургского. Уфимский округ сосредоточил все уезды одноименной губернии, а территорию бывшего Оренбургского округа поделили между двумя новыми округами — Верхнеуральским и Миасским. Южно-Оренбургский округ сохранился в прежних границах, но был переименован в Оренбургский. Таким образом, территория Пермской губернии была поделена между семью округами, Оренбургской — между тремя, границы Вятской и Уфимской губерний совпали с двумя одноименными округами [Горный журнал, 1899, № 12, с. 429–434].

В том же году были проведены и новые назначения окружных инженеров. Сохранили свои должности горные инженеры С. Л. Подымовский (Вятский округ), Н. И. Штраус (Пермский), В. О. Бронаковский (Западно-Екатеринбургский) и Л. Ф. Кихлер (Уфимский). Окружной инженер разделенного Верхотурского округа Н. Т. Евглевский был назначен в Южно-Верхотурский округ, а глава упраздненного Восточного Екатеринбургского округа Е. К. фон-Лезедов — в Северо-Екатеринбургский. Окружной инженер разделенного Оренбургского округа А. К. Васильев получил назначение в Миасский округ, а глава Южного Оренбургского округа Ф. В. Стебельский — в Оренбургский. Помощника окружного инженера бывшего Восточного Екатеринбургского округа И. Н. Крыжановского назначили окружным инженером Южно-Екатеринбургского округа, а маркшейдера Уральского горного управления Г. Ф. Рупрехта — Чердынского округа. Состоявший по Главному горному управлению А. А. Желиговский стал окружным инженером Северо-Верхотурского округа, а откомандированный прежде в Бюро исследований почвы Н. К. Загорский — окружным инженером Верхнеуральского горного округа [ГАСО, ф. 24, оп. 6, д. 4627, л. 6, 10, 12, 15–19 об.].

В таком виде сеть горно-административных округов Уральской горной области сохранилась, видимо, до конца имперского периода. В начале XX в. происходили лишь небольшие изменения. Так, в 1900 г. резиденцией окружного инженера Чердынского округа стало село Усолье Соликамского уезда. В 1904 г. в состав Уральской горной области, кроме Березовского, вошел и Тюменский уезд Тобольской губернии, переданный из ведения Тобольско-Акмолинского горного округа в Южно-Екатеринбургский [Горный журнал, 1904, № 7, с. 144–145]. Увеличивалось также количество вспомогательного персонала горного надзора (письмоводителей, землемеров-отводчиков, или чертежников) [Там же, 1903, № 9, с. 210–219].

Изменения в сторону увеличения числа округов происходили в те годы и в других горных областях, где динамично развивалось частное предпринимательство. В 1907 г. даже на Сахалине, где проводились разведки каменного угля и нефти, был образован горный округ во главе с окружным инженером, подчинявшимся Иркутскому горному управлению. Ранее окружной инженер при генерал-губернаторе Туркестана появился в Ташкенте, а при начальнике Закаспийской области в Ашхабаде состоял особый техник по горной части на правах окружного инженера. Всего, по данным за 1911–1913 гг., местный надзор за примерно 6 700 горными предприятиями обеспечивали уже 63 окружных инженера и один техник, 42 их помощника, а также 17 штатных маркшейдеров, восемь сверхштатных и один помощник. Делопроизводство вели 30 письмоводителей при окружных инженерах и 12 чертежников [РГИА, ф. 37, оп. 67, д. 144, л. 11; ГАСО, ф. 24, оп. 19, д. 1520, л. 124–131; д. 1033, л. 2–2 об.]. В 1916 г. еще два округа дополнительно образовали в Южной горной области, где их общее количество достигло 11 [Горный журнал, 1916, № 7/8, с. 42–47]. Там возник новый металлургический район, вытеснивший Урал с лидирующих позиций. Тем не менее, Уральская горная область по количеству действовавших предприятий и числу горно-административных округов оставалась крупнейшей в России. Здесь реализовалась и еще одна идея реформаторов из Горной комиссии: весной 1914 г. в Екатеринбурге прошел Первый Съезд окружных инженеров Уральской горной области, обсудивший многие актуальные проблемы, включая и вопрос о достижении «полного согласования и однообразия» в работе горного надзора [Первый Съезд...]. Подобные же съезды прошли позже и в других областях. Последним и, видимо, незавершенным актом в распространении нового горного надзора стало создание в 1916 г. временного Приамурского горного управления, которое должно было стать центром управления новой горной области, выделенной из Восточно-Сибирской [Схематический проект...].

Заключение

Итак, из двух вариантов реформирования горного надзора в России, предложенных в 1860-е гг. — комбинированного ведомственного и дифференцированного межведомственного, — реализовался проект Горной комиссии. Это не стало случайностью, поскольку процесс реформирования был оставлен тогда в руках горного ведомства, представители которого и предложили этот проект, более соответствовавший потребностям динамично развивавшейся отрасли промышленности. С прежним, дореформенным надзором новый надзор сближал ведомственный характер, а отличал — профессионализм исполнителей, представленных исключительно горными инженерами, имевшими специальное образование и практический опыт, а также функционал, сопряженный с техническими знаниями. В этом отношении российский горный надзор поднялся на новый уровень и сравнялся с западноевропейским. Началось формирование сети обновленного надзора еще в 1860-е гг. с учреждения нескольких должностей

окружных инженеров в европейской части России; с 1886 г., когда реформа достигла Урала, процесс развернулся и завершился в начале XX в. созданием 11 горно-административных областей и 65 округов, охвативших всю территорию империи.

Кроме географии, с течением времени существенно расширились и функции нового горного надзора. Изначально, помимо общих обязанностей технического надзора и наблюдения за безопасностью горных и заводских работ, окружные инженеры занимались и контролем за правильным и своевременным поступлением горных податей. Начисление этих податей, в основе которых еще с XVIII в. лежало обложение по количеству выработанных металлов, требовало проверки технически подготовленными специалистами, какими и являлись окружные инженеры. На рубеже XIX и XX вв., когда горные подати были заменены промысловым налогом, эта функция окружных инженеров упростилась до сбора необходимых для расчета налога сведений. Однако иные их обязанности расширились по нескольким направлениям. Одно из них было связано с развитием самой промышленности, в частности, с все более широким использованием там опасных для жизни устройств и веществ, а также с распространением отраслей (нефтяной, каменноугольной, золотоплатиновой, соляной, минеральных вод и пр.) со специфическими условиями производства. Другим направлением стало предоставление окружным инженерам в 1892 г. широких наблюдательных полномочий в отношении благоустройства и порядка на заводах и промыслах, что выходило за пределы специализированного горного надзора. На окружных инженеров тогда были возложены функции, во многом совпавшие с обязанностями дореформенных заводских исправников, но в отличие от них, окружные инженеры не подменяли собой местную полицию, а лишь более плотно взаимодействовали с ней. Следствием постоянно расширявшегося функционала стало не только увеличение количества окружных инженеров и появление вспомогательных должностей (помощников, маркшейдеров, делопроизводителей и пр.), но и включение их в 1899 г. в координационные межведомственные органы промышленного надзора при губернаторах, ставших дополнительным звеном общей системы государственного надзора в стране. Структура и функционал нового горного надзора за вторую половину XIX — начало XX в. существенно усложнились по сравнению с предложениями инициаторов реформы 1860-х гг.

Источники

ГАСО — Государственный архив Свердловской области. Ф. 24. Оп. 6. Д. 4627; Оп. 16. Д. 594; Оп. 19. Д. 1033, 1520.

Инструкция по надзору за частною горною промышленностью в пяти горных округах Европейской России // Горный журнал. 1882. № 6. С. VIII–XIV.

Распределение уральских частных горных заводов и золотых промыслов на округа // Горный журнал. 1886. № 6. С. XXIV–XXVI.

Инструкция по надзору за частною горною промышленностью в горных округах Европейской России, Урала и Кавказа // Горный журнал. 1888. № 12. С. XI–XVIII.

Распределение уральских частных горных заводов и золотых промыслов на округа // Горный журнал. 1891. № 8. С. XVII–XIX.

Инструкция по надзору за частною горною промышленностью // Горный журнал. 1892. № 6. С. 87–98.

О распределении горных областей России на горные округа по числу учрежденных окружных инженеров // Горный журнал. 1899. № 12. С. 429–434.

Наказ чинам горного надзора по наблюдению за исполнением законов о рабочих на частных горных заводах и промыслах // Горный журнал. 1901. № 8. С. 192–209.

Об изменении штатов горных управлений Сибири и Урала // Горный журнал. 1903. № 9. С. 210–219.

О включении Тюменского уезда Тобольской губернии в состав Южно-Екатеринбургского горного округа Уральской области // Горный журнал. 1904. № 7. С. 144–145.

Об изменениях в действующем распределении некоторых горных округов горных областей Южной России и Юго-Восточной // Горный журнал. 1916. № 7/8. С. 42–47.

Первый Съезд окружных инженеров Уральской горной области в г. Екатеринбурге. С 24 апр. по 3 мая 1914 г. : (Протоколы). Екатеринбург, 1914.

ПСЗ-III — Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е : в 33 т. СПб. : Гос. тип., 1885–1916. Т. 6, 12, 19.

РГИА — Российский государственный исторический архив. Ф. 37. Оп. 67. Д. 144.

Схематический проект реорганизации Приамурского горного управления и горных округов Приамурской горной области. Хабаровск, 1917.

Труды Комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1868. Т. 13, ч. 3 : Проект Горного устава, составленный особой Комиссией.

Труды Комиссии, высочайше учрежденной для пересмотра системы податей и сборов. СПб., 1868. Т. 13, ч. 4 : Проект Горного устава, составленный общим собранием Комиссии.

Исследования

Володин А. Ю. История фабричной инспекции в России, 1882–1914 гг. М. : РОССПЭН, 2009.

Лоранский А. М. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России. 1700–1909 гг. СПб. : Тип. Г. А. Бернштейна, 1909.

Неклюдов Е. Г. Горная реформа в России второй половины XIX — начала XX в.: от замысла к реализации. СПб. : Нестор-История, 2018.

Неклюдов Е. Г. Создание профессионального горного надзора в Российской империи во второй половине XIX — начале XX в. DOI 10.15507/2409-630X.044.015.201901.034-045 // Экономическая история. 2019. Т. 15. № 1 (44). С. 34–45.

Штоф А. А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1896.

References

Loransky, A. M. (1909). *Kratkii istoricheskii ocherk administrativnykh uchrezhdenii gornogo vedomstva v Rossii. 1700–1909 gg.* [A Brief Historical Outline of the Administrative Institutions of the Mining Department in Russia. 1700–1909]. St Petersburg: Tip. G. A. Bernshteina.

Neklyudov, E. G. (2018). *Gornaia reforma v Rossii vtoroi poloviny XIX — nachala XX v.: ot zamysla k realizatsii* [The Mining Reform in Russia of the Second Half of the 19th — Early 20th Centuries: From Concept to Implementation]. St Petersburg: Nestor-Istoriia.

Neklyudov, E. G. (2019). Sozdanie professional'nogo gornogo nadzora v Rossiiskoi imperii vo vtoroi polovine XIX — nachale XX v. [The Establishment of Professional Mining Supervision in the Russian Empire in the Second Half of the 19th — Early 20th Centuries]. *Russian Journal of Economic History, 15*(1), 34–45. http://doi.org/10.15507/2409-630X.044.015.201901.034-045

Stoph, A. A. (1896). *Gornoe pravo. Sravnitel'noe izlozhenie gornykh zakonov, deistvuiushchikh v Rossii i v glavneishikh gornopromyshlennykh gosudarstvakh Zapadnoi Evropy* [Mining Law. Comparative Exposition of Mining Laws in Force in Russia and in the Main Mining States of Western Europe]. St Petersburg: Tip. M. M. Stasyulevicha.

Volodin, A. Yu. (2009). *Istoriia fabrichnoi inspektsii v Rossii, 1882–1914 gg.* [The History of Factory Inspection in Russia, 1882–1914]. Moscow: ROSSPEN.

Неклюдов Евгений Георгиевич
доктор исторических наук,
главный научный сотрудник
центра экономической истории
Институт истории и археологии УрО РАН
620990, Екатеринбург,
ул. Софьи Ковалевской, 16
E-mail: ntplant9@mail.ru

Neklyudov, Evgeny Georgievich
Dr. Hab. (History), Chief Researcher
Centre of Economic History
Institute of History and Archaeology UB RAS
16, Sophia Kovalevskaya Str.,
620990 Yekaterinburg, Russia
Email: ntplant9@mail.ru
Scopus AuthorID: 57193827991