

Английским корпорациям подчинялись дочерние филиалы в Родезии, они контролировали сбыт значительной части канадского асбеста. Поэтому Главконцеском, во избежание дискриминации СССР, продлил контракт с германским АО «Беккер и Гааг», торговавшим уральским асбестом за предоставление долгосрочной ссуды тресту вплоть до конца 1920-х гг. права на освободившуюся алапаевскую концессию оспаривали «Эттернит» и две тесно связанные между собой фирмы Великобритании. Англичане были готовы расплачиваться за сырье горно-шахтным оборудованием, что вполне отвечало интересам республики. Но намерения компаний были очевидны – создание в противовес Канадскому Европейского асбестопромышленного синдиката с целью регулирования цен, т.е. удорожания африканского и американского сырья за счет умышленного удешевления советского.

Главконцеском признал в принципе желательным привлечение иностранного капитала к разработке асбестовых месторождений⁹⁶⁵. Однако после обсуждений с Уралоблсовнархозом было принято решение отказать претендентам и использовать сложившуюся ситуацию для развития государственного экспорта⁹⁶⁶. Уралоблсовнархоз обосновал опасение, что англичане – практически монополисты на мировом рынке, – заинтересованы не в развитии добычи уральского асбеста, а в его сокращении. В результате в 1926 г. концессионное производство А. Хаммера слилось с государственным объединением “Ураласбест”⁹⁶⁷.

Задачи привлечения иностранных капиталов сегодня во многом перекликаются с ситуацией послереволюционной эпохи. Привлечение иностранного капитала, изучение и использование практики мирового хозяйства может оказать позитивное воздействие на экономику заметного отстающего от стандартов мирового рынка индустриального Урала. В этом плане опыт 1920-х гг. обладает большой актуальностью. Нет смысла повторять пройденный путь в прошлом, необходимо извлечь из него уроки в настоящем.

Г.Н. Шапошников

Екатеринбург

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX В.

В современной российской историографии общепризнанным стал тезис об особой роли государства в развитии отечественной индустриализации. Это утверждение можно отнести и к становлению транспорт-

⁹⁶⁵ Там же. Оп. 3. Д. 89. Л. 82.

⁹⁶⁶ Там же. Оп. 10. Д. 68. Л. 42.

⁹⁶⁷ ГАСО. Ф. 272. Оп. 1. Д. 157, 1. Л. 16.

но – информационной инфраструктуры. На протяжении всей отечественной модернизации патронаж и вмешательство государства в становлении и развитии информационных ресурсов общества был весьма большим, если не всеобъемлющим. По сути, речь шла не просто о государственной монополии и контроле за отраслью связь, но об особом типе государственной политики – государственном предпринимательстве в этом секторе инфраструктуры⁹⁶⁸. Государство сыграло огромную созидательную роль в становлении российских коммуникаций. Вместе с тем, его чрезмерное вмешательство в информационные ресурсы уже на рубеже XIX – XX вв. имело двойственное последствие – оно породило много проблем, что отрицательно сказалось и на процессах отечественной модернизации и на отрасли электросвязь.

Попытаемся рассмотреть этот тезис на примере формирования законодательства в телеграфии. Во второй половине XIX – начале XX вв. телеграфия оставалась сердцевиной и определяющим видом оперативных сношений на дальние расстояния. Ее развитию придавалось большое значение, и анализ становления нормативной базы этого вида информационных коммуникаций дает общее представление об многих особенностях, достижениях и просчетах всей промышленной политики Российской империи. Кроме того, эволюция нормативно-юридической базы телеграфии – это мало исследованная область отечественной истории государства и права.

Первые линии электромагнитного телеграфа появились в России в 40-е гг. XIX в. Они представлялись окружающим как экзотика. Высшие чиновники предпочитали пользоваться фельдъегерской связью. Телеграфия в это время развивалась благодаря интересу к ней российского императора Николая I. Революции в Европе 1848 – 1849 гг. показали огромное значение оперативной электросвязи и способствовали заметному повышению интереса к телеграфам в правящей элите Российской империи. Пожалуй, самым важным фактором, способствовавшим утверждению телеграфии, стала Крымская война. Необходимость получения оперативных сведений с театра военных действий, заставила начать экстренное строительство Севастопольского телеграфа⁹⁶⁹. В середине 1850-х гг. электросвязь в России выходит из стадии эксперимента. В 1855 г. был пущен николаевский телеграф, который связал скоростной связью две российские столицы (по трассе николаевской

⁹⁶⁸ О политике государственного предпринимательства и его влияния на общее развитие российской модернизации см. подробнее: *Петров Ю.А.* Государство и экономический рост в дореволюционной России (как XIX – нач. XX вв.) // Россия в условиях трансформаций. Материалы историко-политического семинара. Вып. 25. М., 2002. С. 50; *Латына С.Н., Лелюхина Н.Д.* Государственное предпринимательство в России, его участие в регулировании экономикой. // *Экономическая история России: современный взгляд*. М., 2000. С. 17 – 18.

⁹⁶⁹ *Высоков М.С.* Электросвязь Российской империи от зарождения до начала XX в. Южно-Сахалинск, 2003. С. 101. 8.

железной дороги). К 1856 г. сеть телеграфов Российской империи насчитывала уже 3,4 тыс. верст.

Перед правящей элитой страны встала задача эффективного управления и выработки единых принципов общего развития нового вида коммуникаций, что потребовало создания соответствующего законодательства. Основы государственной политики по развитию электросвязи были заложены двумя документами: «Положение об управлении телеграфическими линиями» и «Положение о приеме и передаче телеграфических депеш по электромагнитному телеграфу». Оба были высочайше утверждены – первое в октябре 1854 г., второе – в январе 1855 г. Согласно им строительство, эксплуатация, контроль и другие аспекты деятельности телеграфов определялись только государственными ведомствами. Возведение частных телеграфных линий, привлечение для этого капиталов каких-либо акционерных обществ, частных лиц, населения – воспрещалось. При этом на линиях правительственного телеграфа допускался прием корреспонденции частных лиц, если она не содержала политической или какой-либо антигосударственной, безнравственной информации⁹⁷⁰.

Таким образом, уже в первых указах о телеграфии власть закрепила законодательный принцип монопольного распоряжения всеми линиями оперативной связи. В мае 1855 г. эти высочайшие распоряжения были дополнены положением о наказаниях за порчу телеграфного имущества и нанесение ущерба средствам скоростных передач данных. Наказания были достаточно серьезны: от публичной порки до ссылки в Сибирь за кражи проволоки с действующих линий. В ряде случаев (умышленное нанесение травм служащим телеграфов при исполнении обязанностей) – полагалась смертная казнь⁹⁷¹. В целом, акты 1854 – 1855 гг. заложили первую законодательную основу развития электросвязи и определили основные принципы ее функционирования на долгие десятилетия.

В третьей четверти XIX в. российские линии электросвязи развивались динамично. В основу их развития был положен радиальный принцип, который позволял соединять важные стратегические центры со столицей. При этом, на первом месте стояли военные и административно-управленческие цели. К концу 1870-х гг. телеграфные линии были доведены до всех губернских городов и крупных уездных городов. Телеграфная сеть страны протянулась на 99 тыс. верст, а информационные потребности страны обслуживали 8,8 тыс. почтово-телеграфных служащих. В это время Россия играет большую роль в международном обмене. Отражением значимости России в мировой электросвязи явил-

⁹⁷⁰ ПСЗРИ-1 I, т.29, отд.1, № 28632; т.30, отд.1, № 28942.

⁹⁷¹ Там же, т.30, отд.1, № 29253.

ся факт проведения международной телеграфной конференции в 1875 г. в Санкт-Петербурге. На ней были определены новые тарифы за международный обмен и принята Санкт-Петербургская телеграфная конвенция, основные положения которой действовали в международной телеграфии до конца XIX в.

Бурное развитие телеграфных линий, возрастание их роли в информационном обмене и формировании единой информационной среды империи поставило на повестку дальнейшее совершенствования ее нормативно-правовой базы. На протяжении всех 1860–х гг. выходили многочисленные ведомственные распоряжения по самым различным аспектам деятельности связистов. Наибольшее число приказов и циркуляров касались кадровых, технических, организационных и бытовых вопросов. Многие из них быстро устаревали, выявились многочисленные противоречия ведомственных инструкций.

Следующим шагом в формировании нормативной базы новой отрасли стало принятие Телеграфного Устава в 1871 г. Устав имел силу закона и отражал государственные и ведомственные интересы. Этот комплексный документ, определил общие правовые нормы развития и эксплуатации телеграфных сетей, подвел первые итоги работы электросвязи. Заведование всей телеграфной сетью осуществлялось МВД и его структурой – телеграфным департаментом (с 1886 г. – Главным почтово-телеграфным управлением МВД) а на местах – руководством телеграфных округов (с 1886 г. – почтово-телеграфных округов). Вновь подтверждалась государственная собственность (госрегалия) на телеграфную связь. На работу в ведомство могли приниматься русские подданные, а также иностранцы, принявшие общую и профессиональную (ведомственную) присяги. К работе в телеграфных учреждениях допускались и женщины.

Право пользоваться телеграфами предоставлялось всем государственным и иным органам, частным лицам, причем государство не несло ответственности за неверно переданное послание или любой брак в работе с клиентом. Все телеграммы по важности и скорости передачи делились на 3 разряда. К первому относились депеши государя, особ Высочайшей фамилии, министров и представителей высших государственных органов. Ко второму – депеши телеграфного департамента служебного характера. К третьему – госорганов и чинов, не вошедших в первый разряд, частных лиц. В уставе особо отмечалось, что телеграммы первого разряда должны передаваться немедленно. Особо в уставе определялся статут железнодорожных и немногих частных (заводских) телеграфов. Было официально закреплено право учредителей железных дорог считать

такие телеграфы своей собственностью. При этом государство имело большие права на использование этих телеграфов⁹⁷².

В дополнение к уставу в 1871 г. вышли и «Правила телеграфной корреспонденции», которые, по сути, являлись ведомственным нормативным документом и уточняли положения Устава. В них содержались конкретные время работы телеграфных учреждений, правила внутреннего распорядка, приема и отправки депеш, тарифы на оплату услуг, обязанности служащих почтово-телеграфного ведомства и клиентов, правила заполнения документации и др.⁹⁷³ Эти документы не только закрепляли существующие нормы эксплуатации телеграфных линий, но и определили порядок их развития вплоть до начала XX в., сыграли определенную роль в развитии всей системы российского административного права.

В последней четверти XIX в. юридическая основа отечественных средств передачи данных продолжала совершенствоваться. Новые подзаконные акты и ведомственные циркуляры учитывали возросший информационный обмен, технологические инновации, формулировали новые требования к обслуживающему персоналу, закрепили новую организационную структуру электросвязи империи⁹⁷⁴. На наш взгляд, существенным дополнением к ранее существующим нормам стало юридическое оформление участия местного населения в устройстве сетей электросвязи. Из-за острого дефицита бюджетных средств телеграфное ведомство постоянно стремилось привлечь средства местного населения. Помощь местного населения могла быть самой разнообразной: денежные отчисления и пожертвования, оплата помещений для телеграфных станций или выделение квартир связистам за счет местных органов, заготовки столбов, и др. Согласно ведомственному циркуляру министра внутренних дел от 16 мая 1870 г. губернатором в нормативном порядке предписывалось обеспечить участие земств, городских обществ оказания помощи в устройстве линии⁹⁷⁵. Этот, и все последующие циркуляры, исходили из принципа: чем больше помощь населения, тем быстрее телеграфное ведомство будет вести строительство местных сетей связи.

В этих ведомственных установках проявилась двойственность государственной политики и законодательства по связи. С одной стороны государство осознало необходимость строительства местных сетей и принимало посильное участие в их устройстве. С другой, оно яв-

⁹⁷² Устав телеграфный // ПСЗРИ-П, т. 12, Уставы.

⁹⁷³ Главные правила телеграфной корреспонденции. Изд. МВД, СПб, 1871. С.2–4, 6.

⁹⁷⁴ См.: *Астраханов А.С.* Сборник постановлений и распоряжений по почтово-телеграфному ведомству 1885–1905 гг. СПб, 1905; *Балотов Р.М.* Алфавитный указатель к циркулярным предписаниям бывшего телеграфного департамента 1859–1884 гг. Петрозаводск, 1888.

⁹⁷⁵ Собрание циркуляров, приказов и других распоряжений по телеграфному ведомству с 1859 по 1874 гг. СПб, 1877. С.232.

но стремилось переложить основные расходы по устройству местных телеграфных линий на население. Эта практика уже с конца 1870-е гг. стала приобретать характер жесткого давления, а подчас и вымогательства по отношению к и земствам и городам. «Выбиванием средств» под проекты телеграфно-телефонных линий занимались и губернаторы, и начальники почтово-телеграфных округов, и, даже, директора почтово-телеграфных контор. Как отмечалось в одной из записок промышленников северного Урала, на имя Председателя комиссии по упорядочению почтово-телеграфного дела, - наше телеграфное ведомство весьма неохотно соглашается на проведение новых линий за счет казны и всегда требует значительного участия мест в расходах на строительство новых линий. В результате многие местности с развитой промышленностью не соединены между собой, главным образом, из-за того, что телеграфное ведомство требует денег и не гарантирует постройку линий в известные сроки⁹⁷⁶.

В середине 1880-х гг., в связи с реформой управления и пересмотром многих норм нормативно-юридической базы развития коммуникаций, было сделано юридическое оформление и росписи помощи местного населения по устройству линий связи. Устройство новых телеграфов осуществлялось только по разрешению МВД. На первом месте оставались государственные интересы, а после – деловых кругов и местного населения⁹⁷⁷. Допускалось и строительство местных линий. Местные сети стоимостью до 15 тыс. руб. могли проектироваться и строиться по усмотрению начальника почтово-телеграфного округа за счет мест. Если стоимость линии превышала эту сумму, ее финансировало государство, но прежде этого проект, техническое обоснование и общественная надобность этой линии проходили жесткую экспертизу и утверждение в ГУПиТ.

Если строительство телефонно-телеграфных линий велось по ходатайствам населения, то вступали в действие жесткие нормы отчислений: содержание телеграфистов и учреждений связи в течение 3 лет осуществлялось за счет местного населения. Места обязаны были заготовить столбы по всей трассе телеграфа и др. В малонаселенных местностях, где строительство телеграфов было затруднено, от населения требовались помимо общей помощи особые денежные взносы на содержание телеграфа⁹⁷⁸. Именно на таких условиях на Урале строили телеграф от Тобольска до Самарово, Сургута, Обдорска в 1910 – 1913 гг.

⁹⁷⁶ Глуценко А.А. Место и роль радиотехники в модернизации России 1900 – 1917 гг. СПб 2002. С.170.

⁹⁷⁷ Сборник постановлений и распоряжений по почтово-телеграфному ведомству, ч. 2, телеграфия. С.21.

⁹⁷⁸ Там же. С.21 – 24.

В результате, в богатых и промышленно развитых губерниях средства для возведения телефонно-телеграфных сетей у населения, как правило, находились. Помощь местного населения стала важнейшим фактором развития телефонно-телеграфных сетей в дореволюционной России. Вместе с тем, население отсталых и депрессивных регионов десятилетиями оставалось без электросвязи, что порождало информационное неравенство провинций, усиливало культурный раскол в обществе. Эта традиция перешла и в XX в.

Нормативные акты и должностные инструкции по развитию связи 1880-х гг., по сути, завершили становление законодательной базы отечественной телеграфии. Они настолько прочно вошли в жизнь страны, что их полностью воспроизвело и Временное правительство в 1917 г. По мнению властей и чиновников МВД, законодательство по связи оставалось отлаженным, соблюдало интересы государства и не нуждалось в какой-либо доработке. Это проявилось в ходе обсуждений проекта нового почтово-телеграфного Устава, которое попыталась организовать либеральная общественность после первой русской революции. Проект учитывал многие изменения в ведомстве, которые произошли после реформы управления отраслью связь в 1884 – 1886 гг. Проект долго обсуждался в ГУПиТ и других ведомствах, усилиями депутатов Ш Госдумы он был напечатан, но принят не был.

Подводя итоги формирования нормативно-юридической базы отечественной телеграфии во второй половине XIX – начале XX вв. мы можем выделить три этапа: 1. 1855 – 1871 гг. – время появления первых телеграфов и определение их как государственной монополии. Система управления и законодательная база строилась на принципах военной организации. Все юридические нормы формировались на основе именных указов, мнений Госсовета и ведомственных инструкций. 2. 1871 – 1886 гг. – принятие телеграфного Устава и Правил приема телеграфной корреспонденции. Эти документы стали важным шагом в упорядочении нормативной базы телеграфии. В это время хозяйственная функция электросвязи заметно возросли и вышли на первый план по сравнению с управленческой. При этом интересы государства выходили на первый план, что и фиксировалось всеми нормативными актами тех лет. Телеграфный устав и реформа управления 1884 – 1886 гг. сыграли положительную роль в развитии электросвязи и превращение ее в самостоятельную отрасль отечественной инфраструктуры. 3. 1886 – 1917 гг. – произошло окончательное оформление всей нормативно-правовой системы телеграфии, упорядочены взаимоотношения центральной и местных властей в устройстве и эксплуатации телеграфных линий. Отметим, что историческая традиция законотворчества по почтовым сообщениям стала основой выработки нормативной базы и для электросвязи.

Несмотря на многие недостатки и жесткий правительственный диктат, законодательство отражало специфику отрасли, учитывало национальные особенности, и в целом, соответствовало задачам развития коммуникаций. Отметим, также, что многие положения законодательства этого времени. были воспроизведены советской системой права в отрасли связь.

Г.А. Щербаков
Тюмень

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИБИРИ И СЕВЕРА В XXI ВЕКЕ

Базовый сценарий социально-экономического развития и колонизации России, который нашел отражение во многих концептуальных стратегических нормативно-правовых актах, включает в себя следующие этапы: 1. Сложные в техническом отношении и очень болезненные для населения реформы, проектно-исследовательские и «пилотные» программы – 2004 – 2010 гг.; 2. Этап инновационного развития, системных преобразований – 2010 – 2020 гг.; 3. Этап постиндустриального (конвергентного) развития – после 2020 г.

Согласно данному сценарию Россия в ближайшие годы должна перейти к этапу инновационного развития. Региональное развитие в его индустриальной модели предполагало масштабные государственные инвестиции в новое индустриальное и социальное строительство, а также развертывание больших миграционных проектов. Дальнейшая индустриализация российских территорий бессмысленна с культурно-исторической точки зрения и в силу отсутствия у государства достаточных средств.

Альтернативы инновационному развитию у России нет. Кардинальное увеличение добавленной стоимости, создаваемой в инновационном секторе и с помощью новых технологий в традиционных отраслях, должно стать одним из важнейших государственных приоритетов. Государственная региональная политика России, в свою очередь, должна стимулировать переход к инновационной модели развития и придать новый культурный и геоэкономический смысл региональным проектам и инициативам. Ее основная задача – обеспечить концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях и создать условия для межрегиональной кооперации и стратегического партнерства власти, бизнеса и общественных институтов в рамках инновационной модели развития.

Необходимо сформировать новые – инновационные технологии управления развитием территорий, работающие на повышение конкурентоспособности российских регионов и страны в целом. Так называемая «экономика знаний» опирается уже не на природные ресурсы, а на человеческий капитал, потому ставит целью региональной политики – фор-