

ХОЗЯЕВА ХРЕБТА

Исторические особенности участия государства в управлении промышленностью Урала. Особенности управления промышленностью в дореволюционный период. Специфика горнозаводского Урала

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ: Фельдман Михаил Аркадьевич – Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66)
✉ feldman-mih@yandex.ru

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Фельдман М.А. Хозяева хребта // Муниципалитет: экономика и управление. 2022. № 4. С. 81–86.

На уровне России в роли субъекта управления промышленностью выступал Горный Департамент, входивший в Министерство земледелия и государственных имуществ (до 1905 года) и в Министерства торговли и промышленности (в 1905–1917 годы). А на Урале субъектом управления на протяжении двух столетий (1720–1919 годы) являлось Главное Горное управление. Заметим, что система органов управления горнозаводской промышленности представляла уникальное явление, напрямую связанное с процессами формирования Уральского региона и определением приоритетных направлений его развития. Практически весь XVIII и большую часть XIX века система регионального управления горнозаводским ведомством Урала была в значительной степени военизирована. В это понятие включались: военный статус местной администрации, наличие военного суда горных батальонов, а также горной полиции.

Первоначально Главное Горное управление располагалось в Перми – губернском городе с 1781 года. По штату 1806 года оно состояло из 77 должностных лиц, включая берг-инспектора, 13 служащих в первом департаменте и пяти – во втором; семь человек работали в чертежной и двое – в «пробирной палатке». Кроме того, имелись должности казначея и архивариуса, доктора, или штаб-лекаря, архитектора и механика, а также шесть их помощников и учеников. В 1826 году ми-

нистр финансов Е.Ф. Канкрин предложил ряд преобразований: учреждение новой должности – главного начальника горных заводов хребта Уральского «из военных генералов. В «Наставлении» главному начальнику предписывалось «не отвлекаясь другими, особенно гражданскими делами и находясь почасту лично на самих заводах, приведших в лучшее устройство», а также «сохранить единство управления заводами и иметь необходимый ближайший местный надзор по всем частям горного устройства впредь до окончательного пересмотра Проекта горного положения». Для решения этих задач он хотя и объявлялся «главным командиром и директором Пермского горного правления по обоим департаментам», но при этом сохранял относительно независимый надзорный статус, подобный положению упраздненного генерал-губернатора. Это нововведение придало вид вполне независимой региональной власти (отделенной от гражданской) горному управлению, замкнув его ведомственную «вертикаль»: у горного начальства на Урале вместо генерал-губернатора появился «собственный» генерал, непосредственно подчинявшийся министру финансов.

Повелитель гор

Еще в наставлении главному начальнику предложили «рассмотреть, где признает он удобным к лучшему за горными заводами надзору учредить постоянное пребывание

как для себя, так и для Горного правления». В 1830 году это решение было принято: император утвердил перенос Пермского правления в Екатеринбург. В связи с этим в следующем году правление переименовали в Уральское. С этого времени горный город Екатеринбург стал центром регионального отраслевого управления. Не только в Екатеринбурге, но и в других казенных заводских поселках содержание объектов социальной инфраструктуры (церквей, школ, богаделен и проч.) оставалось заботой горного начальства. Таким образом, горному начальству удалось распространить свою власть на эти «горнозаводские селения» и фактически создать на Урале, как выражались современники, «полный строй отдельного управления», параллельный губернскому, во главе с главным начальником, заместившим «по горным делам» генерал-губернатора.

Можно выделить три уровня управления горнозаводской промышленностью:

- макроуровень – региональное управление. Главное Горное управление обычно подразделялось на три делопроизводства: дела казенных (государственных) заводов; дела частных заводов и промыслов, надзор за исполнением законов и распоряжений правительства; дела частных золотопромыслов;

- мезоуровень – зональное управление – горные начальства (в XVIII веке границах уездов, в XIX веке – губерний). Распорядители типа координаторов

(право частичного изменения решения автономов);

- микроуровень – районные управления, ряд заводских контор. Например, Екатеринбургскому ведомству подчинялись не только заводские конторы, но и аптеки, госпитали, лаборатории, горные роты, полиция.

Итог: Горнозаводская система, включавшая предприятия на территории Пермской, Вятской, Оренбургской, Уфимской губерний, представляла собой мощный промышленный центр России. В силу этого Главное Горное управление, обладая общей административной, финансовой, судебной и территориальной самостоятельностью, возможностью влияния на управленческие и кадровые процессы в регионе, играло роль самого значительного центра власти на востоке страны, став одновременно мощным стимулом для дальнейшего процесса внутриуральской интеграции.

В начале XX века можно выделить три основных направления участия государства в управлении промышленностью.

Первое направление в начале XX века отчетливо проявлялось в гибком регулировании таможенных пошлин, имевшем целью не только защиту отечественного потребителя, но и подготовку его к конкурентной борьбе на мировом рынке; в весьма ограниченном допуске иностранных предпринимателей в воен-

ное производство, ряд отраслей индустрии (нефтедобыча, золотодобыча).

На Урале это направление более всего проявилось в ряде ограничений для иностранцев на покупку горнозаводских округов (ГЗО). Такая политика позволила в 60-90-ые годы XIX века использовать достижения западной техники и технологии.

Богоугодный импорт

Адаптация зарубежной техники к российским условиям позволила сохранить место России в ряду великих держав. Какие же предприятия более всего преуспели от такого курса?

Во-первых, предприниматели из сферы хлопчатобумажной промышленности, так как они выступали своего рода вершиной айсберга: опирались на домашнюю промышленность, старообрядческие капиталы и коллективы и реализовывали социальные программы, например, строили рабочие общежития, школы, детские сады. Они же смогли создать в 1866 году Московский купеческий банк. Интересно, что со временем единоличные владельцы уступили место различным формам ассоциированных капиталистов, сохранявших в то же время контроль семьи за акционерным капиталом. Текстильные династии Морозовых, Хлудовых, Прохоровых, Рябушин-

ских были тесно взаимосвязаны между собой как родственными униями, так и взаимным участием в представляемых ими промышленных компаниях.

Во-вторых, преуспели и владельцы металлургических заводов на Юге России (современный Донбасс, район Кривого Рога). По сути, это было объединение региональных предпринимателей при поддержке банковских групп отечественных и зарубежных финансистов. Важное значение имел тот факт, что в конкурентной борьбе с Уралом предприятия Юга объединились в целый ряд синдикатов по выпуску всех продуктов черной металлургии. Новейшее западное оборудование, разветвленная сеть железных дорог, связавшая близко расположенные запасы железной руды и каменного угля. Отсутствие феодальных пережитков в этом регионе – предполагало, по сути, американский путь развития. К синдикатам Юга России примкнули и другие районы: Польша, Центральная Россия, Прибалтика. Это позволило монополиям сбрасывать цены, вытесняя конкурентов.

Особенности уральской экономики содействовали привлечению иностранных инвестиций в промышленность региона. Однако к началу XX в. спектр отраслей, в которые иностранные предприниматели вложили свои капиталы, в основном ограничивался добывающим сектором. Приток его в Уральский регион, лишенный надежных коммуникаций, отдаленный от рынков сбыта, был невелик. Сложилась заводско-окружная система натурального хозяйства (горнозаводских округов), при которой все, вплоть до последнего гвоздя, изготавливалось внутри округа. Сохранение такой системы и составляло главную причину кризиса уральских заводов, поскольку не допускало притока капиталов, открытия новых предприятий, не принадлежащих хозяевам ГЗО, более того, являлось



Рис. 1. Заводско-окружная система натурального хозяйства не допускала притока капиталов и мешала развиваться.

непреодолимой преградой для промышленного подъема Урала. Следствием такого положения является сохранение множества мелких заводов. Первая железная дорога на Урале: Пермь – Екатеринбург вступила в строй в 1878 году, но только в 1896 году, с вводом линии Челябинск – Екатеринбург, регион получил южный выход в общероссийскую железнодорожную сеть, в частности, на Транссибирскую магистраль.

По сути, иностранный капитал пришел на уральскую землю только в 90-х годах XIX века. Сферой вложения стали такие отрасли, как кредитование экспорта сельскохозяйственной продукции (датские и германские фирмы); добыча золота, платины (франко-бельгийский капитал), асбеста (английская фирма). Обратим внимание на соотношение двух величин: иностранного капитала, вложенного в 1900 году в экономику России и в экономику Урала – соответственно 900 млн и 24 млн руб. инвестиций. Незначительный масштаб привлечения иностранного капитала в уральскую экономику очевиден. За 1890-1914 годы стали заметны и негативные последствия привлечения иностранного капитала, а именно: высокая зависимость от него в новейших отраслях (электротехническая промышленность).

Налоговые эквилибры

Второе направление: невысокий налоговый пресс на промышленников. Этапной стала система налогообложения 1898 года (налоговый кодекс Витте). Налог на предприятия состоял из двух основных частей. Основной промысловый налог, представляющий собой уплату патента на право производства или торговли. Величина промыслового налога зависела от класса местности и разряда заведения. Россия делилась на четыре класса (1 – столицы и

Почти два века технология управления горнозаводским ведомством Урала была военизированной

9 крупных городов; 2 – остальные губернские города; 3 – негубернские города; 4 – остальные поселения). Промышленные и торговые предприятия делились на разряды в зависимости от численности работающих (в первом случае) и характера торговли (во втором: оптовая, розничная, мелкая, мелкая в ларьках, развоз). В результате величина промыслового налога заметно различалась: в торговле она составляла от 6 до 500 рублей, в промышленности – от 2 рублей до 1 500.

Дополнительный налог состоял из налога с капитала (0,2%) и прогрессивного налога с прибыли. Последний вид налога и был самым значительным, завися от величины самой прибыли. В акционерных компаниях при прибыли до 10% сбор включал от 3 до 6%; при размере прибыли выше 20% в казну взималось 14% ее размера.

Например, вот данные по Никольской мануфактуре Саввы Морозова за 1901 год. Основной капитал – 25 млн рублей. Прибыль – 3 млн. Налог с капитала 0,2% – 50 тыс. Сбор с прибыли – 9% или 270 тыс. рублей. Любопытен и расклад прибыли: из 3 млн рублей – 320 тысяч, как мы сказали, ушло на налоги. 315 тысяч – пяти членам правления. И столько же – 315 тысяч рублей – 1 900 работникам, занятым на фабрике. Остальное (2/3) направлялось целевым образом на расширение производства. В неакционерных компаниях налог с прибыли не превышал 5%.

Как видно, Налоговый кодекс 1898 года содержал ряд сильных позиций. Первая – повышенный налог на столичные предприятия. Вторая – зависимость ве-

личины сбора от объема прибыли. Третья позиция – больший налоговый пресс ложился на акционерные компании.

В то же время для государства слабой стороной оставалась малая величина налогов в среднем. Сумма промыслового налога и налогов с доходов от денежных капиталов составляла 5% государственных доходов в 1913 году. Основными источниками госдоходов были косвенные налоги: например, винная монополия, давшая в 1913 году 26% доходов; акцизные сборы (табачный, сахарный, спичечный и др.) и таможенные сборы, давшие пятую часть госдоходов по итогам 1913 года. Между тем, в США в 1914 году предприниматель с годовых доходов до 10 тысяч долларов уплачивал 1% налогов; с 10-12 тысяч – 2%, а с более, чем 200 тысяч, отдавал государству половину.

Трест, который не создан

Статистика: к 1913 году 7/8 крупнейших корпораций и банков располагались в десяти городах России (Петербург, Москва, Ростов, Варшава, Лодзь, Киев, Одесса, Харьков, Рига, Баку). Уральских городов в этом списке, как видим, нет.

Важным рычагом воздействия государства на развитие промышленности являлась система госзаказов частным предприятиям для нужд государства (например, на поставку рельсов, металлов, сукна и так далее). Главной проблемой выступало лоббирование интересов частного бизнеса со стороны высших чиновников, поскольку все превращалась в непрозрачную и, как следствие, не-

честную борьбу за государственные заказы.

Среди учредителей акционерных компаний было много высокопоставленных бюрократов, как правило, из аристократических фамилий. Кроме того, многие из акционерных компаний создавались в сравнительно новых для России сферах жизни: железные дороги, страхование, водопровод, электрическое освещение и т.д.

Петербург – столица страны – демонстрировал единение власти чиновников, банков и крупных промышленников, объединившихся в акционерные фирмы.

Уральские же предприятия действовали разрозненно. Противостоят монополистическим организациям других районов заводы Урала могли, но только создав собственное, более сильное объединение – единый трест. Однако этого не происходило. В частности, по причине организационной слабости уральской промышленности: ни в одной из отраслей не возникли объединения типа треста. Все попытки до 1917 года создать даже синдикаты в железорудной, каменноугольной, соляной, асбестовой отраслях не увенчались успехом.

Что же касается ведущей отрасли – черной металлургии – то и здесь, несмотря на обсуждение вопроса о создании общегуральских организаций, на съездах горнопромышленников Урала, начиная с 1901 года (о чем подробно информировала уральская печать), удалось создать всего один синдикат: по сбыту кровельного железа. При этом значительная часть контрагентов «Кровли» была не акционирована, а связь ее с банковским капиталом была слабо выражена. Кроме того, это была весьма неустойчивая организация, из которой к 1911 году вышли 7 из 12 ГЗО.

Говорить о монополии можно применительно к такой отрасли, как добыча платины. Платиново-промышленная компания смогла взять под контроль 90%

добычи этого благородного металла. Следует отметить, что до 1917 года основные мощности по очистке платины (аффинажные заводы) находились за рубежом.

В чем же причина такого явления? Почему так медленно шел процесс кооперации уральских предпринимателей? В уральской печати в данный период преобладали следующие выводы: дело в стремлении горнозаводчиков сохранить свои привилегии; в кости владельцев ГЗО. А еще – в настроениях уральской буржуазии: ее стремлении к расширению государственной опеки. Таким образом, отталкиваясь от сказанного, можно сделать вывод о сохранении той роли, которую играли ГЗО в уральской промышленности и к 1914 году.

Закономерный итог: сокращение удельного веса Урала в промышленном производстве России в 1900-1913 годы с 5 до 3,9%.

Третье направление – внерыночный протекционизм по отношению к предприятиям государственного сектора. Специфика российских условий заключалась в том, что курс власти на сохранение, упрочение и развитие казенных военных промышленных заведений получил здесь идеологически-политический смысл: в них усматривался необходимый противовес социально чуждым частным предприятиям.

Феодалы от машинерии

Общим явлением для России и Урала было наличие двух систем власти: имперской и земской. Специфика Урала проявлялась в существовании единой администрации горного управления по всей территории края. К началу XX века численность высшего звена технического руководства уральской промышленностью не превышала 600 человек, в том числе примерно 220 инженеров. По сословному принципу инженеры делились так: из дворян – 33 %; из чиновников – 38%; из мещан, крестьян, купечества, духовен-

ства – 38%. Многие были потомственными горными инженерами: Грамматчиковы, Ивановы, Иосса, Свечины. На технических должностях среднего и низшего звена было занято около 3 700 человек, но число дипломированных техников немногим превышало 300 работников. Слой лиц с высшим и средним техническим специальным образованием был невелик: из каждых ста представителей инженерно-технического персонала в частной промышленности Урала лишь четыре имели высшее образование, восемь – среднее и низшее специальное, а 88 человек специального образования и вовсе не имели (средние показатели по России – 8; 13 и 79). Общая численность лиц, имеющих высшее образование, в уральском регионе также была невелика.

Спецификой Урала являлось сохранение феодального статуса предпринимателей. Олигархами своего времени выступали три десятка семей (Строгановы, Демидовы, Абамелек-Лазаревы, Шуваловы, Всеволожские, Каменские, Яковлевы, и др.) – хозяева горнозаводских округов, сочетавших владение огромными земельными массивами и рядом предприятий с замкнутым хозяйственным циклом. Владельцев ГЗО можно было условно подразделить на две группы. К первой относились потомки коренных уральских фамилий, приведенные выше. Это была наиболее своеобразная социокультурная общность генетически наиболее консервативной части «старых» заводчиков-помещиков, которые были «взращены» на феодальной ренте, неэкономических методах эксплуатации и хозяйствования вообще, действовавших в мало конкурентном поле при правительственной опеке и поддержке. Их наследники были настроены на борьбу за сохранение вотчин отцов и дедов, тем более, что потенциально доступным был прогрессивный опыт в сфере технико-технологической, организаци-

онной, финансовой и управленческой. При поддержке феодального государства, этой группе удалось в основном сохранять свои позиции до 1914 года.

Второй группой выступали отечественные дельцы новой генерации (дворяне-грюндеры, банкиры, промышленники) и представители иностранных финансово-промышленных групп.

Владельцы ГЗО, как правило, проживали в Петербурге, где и проходили съезды горнопромышленников Урала, что, заметим, затрудняло диалог с местной властью. Территориальная разобщенность еще больше осложняла консолидацию уральской буржуазии. Даже самые образованные и настойчивые из владельцев ГЗО в одиночку не могли длительный срок противостоять столичным финансово-промышленным группам.

Демонстративное единство

Съезды промышленников как форма представительской организации, в том числе и форумы горнопромышленников Урала, получили в России широкое развитие потому, что правительство относилось к этой идее доброжелательно, как к деловому общению предпринимателей. Высшие чиновники считали своим долгом посещать подобные мероприятия, демонстрируя единение власти и капитала. Правительство, по мнению автора, учитывало мнение представителей промышленности и торговли, во всех случаях затрагивающих их интересы. Представители организаций промышленников неизменно приглашались на ведомственные и межведомственные совещания. Но приглашать и запрашивать информацию, не значит обязательно удовлетворять запросы.

Весь порядок деятельности съездов на Урале был сразу поставлен под жесткий контроль правительственных органов. Все съезды проходили под предсе-

дательством специально назначавшихся каждый раз служащих горного ведомства. В работе съездов обязательно принимали участие и местные горные чиновники. Время и место проведения съездов, а также вопросы, внесенные в программу, определялись в министерстве промышленности и торговли, ограничиваясь исключительно проблемами горной и горнозаводской промышленности. Копии всех протоколов заседаний отсылались Главному Начальнику Уральского Горного Управления.

Съезды имели право направлять свои ходатайства по различным вопросам в разные правительственные учреждения, но в большинстве случаев эти ходатайства или совсем оставались без ответа, или возвращались обратно Советам Съездов, что в реальной жизни лишало съезды горнопромышленников представительных качеств. В условиях Первой мировой войны и нарастания кризисных явлений это лишало органы исполнительной власти в центре и на местах возможности организованной поддержки со стороны представителей промышленников – владельцев горнозаводских округов, а по сути, еще одной системы власти. Адресованные центральному органу власти проекты съездов

горнопромышленников Урала, начиная с 1910 года, нацеленные на переход казенных предприятий в частные руки под предлогом их нерентабельности и ограничения задач Уральского горного управления содействием развитию частного горного промысла, не встречали поддержки в Петербурге до февраля 1917 года. С учетом концентрации военного производства на казенных предприятиях подобные проекты только усиливали непонимание и разобщенность власти и бизнеса.

Как видно, налоговая политика государства была в целом выгодна для предпринимателей Урала. Однако ряд принципиальных позиций: искусственное сохранение ГЗО (а значит, раздробленности уральской промышленности), игнорирование властью просьб земств и городских дум, съездов горнопромышленников нарушали диалог государства и буржуазии. Отсутствие должного диалога власти и буржуазии продолжалось и в годы Первой мировой войны, ослабив силы государственного правопорядка. В целом, слабое развитие капиталистических отношений в регионе определило незавершенность процесса формирования буржуазии в уральском регионе.

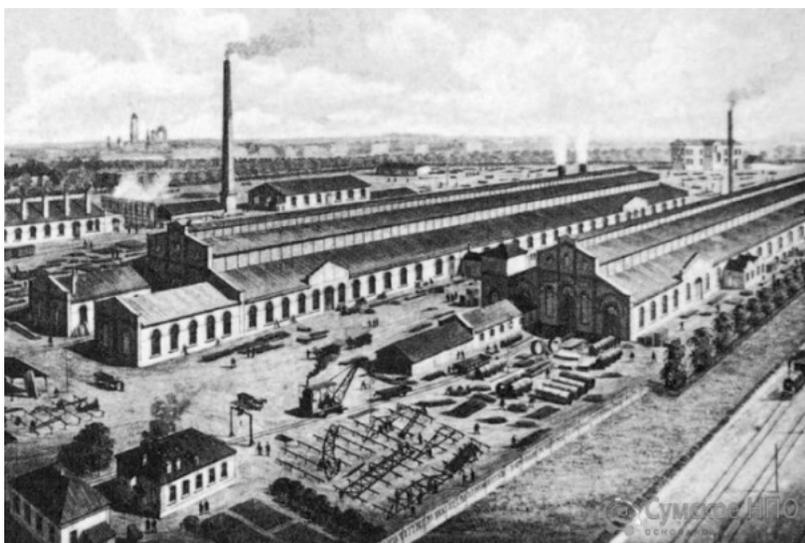


Рис. 2. Система управления горнозаводскими селениями «параллельно губернаторскому» имеет на Урале давнюю традицию.

Война все спешит

В 1914-1917 годы характерны два процесса: первый – это подчинение частных кампаний государству. Появляются правительственные органы, управляющие экономическим развитием отрасли или даже рядом отраслей (например, Уральское заводское совещание). Так, из рук частных владельцев в распоряжение казны перешли такие крупные по российским масштабам производители, как Путиловский и Невский заводы.

Казна приступила к строительству собственных заводов. В то же время горнопромышленным компаниям было разрешено приобретать не более 3 000 тыс. десятин, для всех же остальных компаний – не более 200 десятин земли. Анализ архивных источников и опубликованной литературы подвел современного историка В.В. Поликарпова к закономерному обобщенному выводу: разрушительным действиям правительства подверглись основные банковские группировки в промышленности, и эти действия нельзя не поставить в связь с той широкой программой санкций против предпринимательских объединений, которые намечались министерствами еще в 1913 году. Таким образом, война только ускорила курс государственной власти на тяготение к командной экономике, заключает В.В. Поликарпов.

Можно отметить многочисленные усилия Уральского заводского совещания по оказанию разносторонней помощи заводчикам в распределении госзаказов, в обеспечении предприятий рабочей силой, ускорении перевозок продукции и в организации принудительного снабжения топливом уральских заводов. Справедливая критика «антинародного» правительственного органа за бюрократические методы управления и нежелание выполнять ряд требований горнопромышленников (заметим, далеко не всегда обоснованных),

вряд ли говорит о бессилии Уральского заводского совещания. Нужно учитывать его объективно позитивную роль в становлении единого планирования, разработке проектов промышленного развития; развитии единой общеуральской статистики, разрывывания значительного числа военных производств.

Как видно, замысел и реализация планов создания милитаризованного промышленного комплекса на Урале с элементами централизации управления в большей степени оказались связаны с возникшим в 1915 году новым чрезвычайным правительственным органом – Уральским заводским совещанием во главе с Уполномоченным Особого Совещания по обороне государства.

Слабо изученной следует считать конкретную деятельность Военно-промышленных комитетов (ВПК) на Урале. ВПК ставил своей основной задачей «мобилизацию промышленности на нужды обороны». За сравнительно короткий срок ВПК взял на учет 136 предприятий, среди которых распределялись военные заказы.

В силу территориальной разобщенности крупнейших предпринимателей края, были образованы не один, а два ВПК: один в Петербурге на базе Совета горнопромышленников Урала, другой, областной – в Екатеринбурге, объединивший уполномоченных владельцев ГЗО, представителей земств и городских дум, промышленников. Такая двойственность – и организационная, и территориальная – не способствовала координации действий экономической и политической уральской элиты с органами власти. Более того, не желая подчиняться областному ВПК в Екатеринбурге, Пермский, Челябинский и Вятский ВПК добились права на самостоятельную деятельность, что к 1917 году сузило сферу влияния областного военно-промышленного комитета.

Таким образом, если, как уже отмечалось, специфика системы управления Урала на протяжении двух веков заключалась в сочетании ведомственного и общегосударственного управления, то в условиях Первой мировой войны происходит становление определенного симбиоза этих двух систем – в лице чрезвычайного органа управления, стоящего над губернскими администрациями, выборными земскими и думскими органами власти и горнопромышленниками в лице Уральского заводского совещания. Главная же проблема эффективности действий властных органов заключалась в отсутствии отлаженного взаимодействия государственных и представительских структур, что отчетливо проявилось в событиях 1917 года как на Урале, так и в России в целом. Показательно, что современные исследователи указывают на фактическое «многовластие» и в высшем руководстве страны. Фактически с лета 1915 года, помимо верховной (царской) власти, в России функционировали еще четыре центра: Совет министров, Ставка, Дума, Особые Совещания. ■

В статье использованы материалы книг:

1. **Сапоговская Л.В.** Горнозаводская промышленность Урала на рубеже XIX-XX вв. : историческая литература / Л.В. Сапоговская ; [отв. ред. Е. Г. Неклюдов] ; РАН, УрО, Ин-т истории и археологии. Екатеринбург : Банк культурной информации, 2007. 192 с.

2. *Территориально-экономическое управление в России XVIII – начала XX века : Уральское горное управление : [моногр.] / К. И. Зубков [и др.] ; РАН, УрО, Ин-т истории и археологии ; НОУ ВПО «Гуманитарный ун-т». М. : Наука, 2008. 354 с.*

3. **Неклюдов Е. Г.** Уральские заводчики в первой половине XIX века: владельцы и владения. Нижний Тагил : Изд-во НТГСПА, 2004. 597 с.; 24 с. ил.