

УДК 347.249(470.5)«18»

Манин В. А.
Manin V. A.

**ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА В СИСТЕМЕ
ГОРНОЗАВОДСКОГО УПРАВЛЕНИЯ НА УРАЛЕ
В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII В.**

**LEGAL REGULATION FORMATION IN LAW ENFORCEMENT
IN MINING INDUSTRY OF THE URALS
IN THE FIRST HALF OF THE 18th CENTURY**

В статье речь идет о создании системы обеспечения правопорядка в горнозаводской промышленности России на примере ее самого значительного регионального отделения – Уральского горного начальства. Анализируются нормативная база и роль в ее создании первых руководителей уральского горнозаводского ведомства В. де Геннина и В. Н. Татищева.

The article describes the system establishment of law enforcement in the mining industry in Russia. The research is based on the most significant regional division – the Ural Mining authority. The regulatory system and the role of the Chief Executives of the Ural Mining W. de Gennin and V. N. Tatishchev are analyzed.

Ключевые слова: горнозаводское законодательство, источник права, систематизация законодательства.

Keywords: mining legislation, source of law, systematization of legislation.

Проблема обеспечения правопорядка в горнометаллургической промышленности Урала начинает возникать в конце XVII – начале XVIII вв. с началом строительства крупных металлургических мануфактур.

При этом вновь создаваемым предприятиям необходимы были не только профессиональные «мастеровые и работные люди», постоянно живущие при заводах, но и приписка к ним крестьянских общин для строительства заводов и последующего обеспечения их сырьем.

Ответственность за строительство заводов и обеспечение их бесперебойной работы возлагалась на уездных воевод, под юрисдикцией которых они находились. При этом согласно Воеводской инструкции 1719 г. воевода отвечал за внутреннюю безопасность, в том числе «...чтоб никакого насилия и грабежа чинено не было, а воровство и разбои весьма были прекращены и по достоинству наказаны» [7, т. V, № 3294].

Однако управление горнозаводской промышленностью и вверенными поселениями вызвало затруднения у местной администрации, а отсутствие специальных знаний и опыта делало такое управление неэффективным [8, с. 263].

В 1719 г. в ходе второй областной реформы Петра I создаются территориальные дистрикты во главе с земскими комиссарами с широкими полицейскими полномочиями аналогичными воеводским. И это неудивительно, так как это были звенья одной реформы, и оба эти акта были изданы одновременно [7, т. V, № 3295]. Но если у воеводской власти не хватало ни сил, ни средств, чтобы самостоятельно реализовывать функции по обеспечению правопорядка, [5, с. 218–219], то еще меньше было ресурсов у земских комиссаров, которым по инструкции для различных посылок и реализации иных функций придавали для этих целей трех человек.

Поэтому они могли осуществлять только общее руководство и надзор, а непосредственное исполнение многочисленных административных функций возлагалось на волост-

ную администрацию, включающую выборных старост, сотских и десятских, которые на местах осуществляли в том числе и полицейские функции. Они вели слежку за подозрительными людьми, проводили первичное дознание и арест преступников, их содержание и конвой [5, с. 225].

Несколько иначе обстояло дело непосредственно в заводских поселениях. Во главе предприятия назначался управитель, который возглавлял заводскую администрацию и в полномочия которого входило и обеспечение правопорядка на вверенных ему заводах, включая их посадки.

Зачастую эти полномочия были еще больше расширены за счет делегирования дополнительных прав со стороны губернской власти. Но, передавая данные полномочия, губернские власти могли впоследствии их ограничить или даже отменить [8, с. 269].

Поэтому специфика промышленного процесса самим своим существованием требовала выделение отрасли в специальное управление, подобное тому, какое имела вертикаль судебной власти, замыкавшаяся на Юстиц-коллегии, или налоговая система, подчинявшаяся Камер-коллегии.

Положение осложнялось и тем, что «если судебные и податные учреждения, плохо или хорошо, но были законодательно “вписаны” в систему местных органов власти, а деятельность их регламентировалась целым комплексом указов, то горнозаводские учреждения были всего этого лишены» [8, с. 264–266].

Поэтому В. Н. Татищев вскоре после своего приезда на Урал в 1721 г. выступил с личной инициативой организовать на Урале горное начальство и начал создавать его ведомственную и территориальную структуру, находя опору в применении законодательства по аналогии. На основе «Инструкции земским комиссарам» он начинает своими приказами создавать дистрикты ведомственного подчинения, фактически оказывающиеся в определенной автономии от губернских органов управления [8, с. 272].

Но если для земских комиссаров уже существовала нормативная база и уже выработывалась правоприменительная практика, то намного сложнее обстояло дело с управлением на заводах.

Одной из основных задач была регламентация деятельности их руководителей, заводских комиссаров, которые не имели ни необходимого административного опыта, ни специальных технических знаний, а правовая база их деятельности ограничивалась единичными указами, издаваемыми на каждый конкретный случай. Поэтому для регламентации их деятельности под руководством В. Н. Татищева были составлены два наказа, в том числе регламентирующие полицейские полномочия этих администраторов [1, с. 376].

Уже в Наказе комиссару Уктусского завода Т. Бурцеву, датированном 27-м февраля 1721 г., были достаточно подробно определены должностные обязанности управляющего горнометаллургическим предприятием. По форме Наказ приближался к должностному регламенту и был создан под большим воздействием петровского административного законодательства, в частности, – коллежских регламентов.

Наказ состоит из 10 глав, касающихся как административных и социальных вопросов, так и ведомственных основ управления производством [1, с. 52–65].

Отметим, что в гл. I Наказа были обозначены не только общие административные обязанности управителя, но и его полицейские функции.

Кроме того, полицейской должности профоса посвящена специальная X глава.

При этом в гл. I не только регламентировались действия по первоначальному дознанию и охране задержанных, но и была приведена система наказаний, которые непосредственно мог назначать заводской комиссар за незначительные проступки, включая пьянство, брань, мелкое воровство, дисциплинарные нарушения.

Особый интерес для нас представляет должность «профос», которая была введена аналогично такой же должности по «уставу воинскому» и на гражданской службе не применя-

лась. Это чисто полицейская должность, предполагающая надзор за чистотой и порядком среди обывателей, в том числе контроль исполнения запрета содержать скот в жилищах, с обязанностью взыскания за эти нарушения штрафа фиксированного размера.

Кроме того, профос приводил в исполнение назначенные вышестоящей инстанцией телесные наказания, с отдельной оплатой их исполнения.

С расширением опыта руководства местным отраслевым управлением В. Н. Татищев значительно перерабатывает этот локальный нормативный акт. Новый Наказ комиссару Екатеринбургского завода Ф. Неклюдову, который был подписан 15 октября 1723 г., не только более подробно регламентировал функциональные обязанности главы предприятия, но и значительно расширял их [1, с. 69–95].

Полицейские функции в этом нормативном акте были отделены от общеадминистративных, и им была посвящена гл. II, получившая название «О суде и наказаниях».

При этом отметим, что хотя воеводы и земские комиссары были лишены судебных функций, у управителей заводов они были неразрывно связаны с полицейской деятельностью. В главе еще более детализированы полицейские функции и добавлены новые категории мелких преступлений и административных проступков, попадающих под их юрисдикцию.

Были расширены и права профоса (гл. XV). Вместо трех статей Наказа Т. Бурцеву, этой должности было посвящено уже восемь статей. Обязанности, закрепленные за этой должностью, были не только детализированы, но и расширены. Под его присмотр попадали как арестанты, так и гулящие женщины, которых он обязан был изгонять из заводов.

Таким образом, источником этих наказов, касающихся регламентации обеспечения правопорядка, были не столько указы гражданским администраторам – воеводам и земским комиссарам, сколько воинские уставы и акты, определяющие функции городского самоуправления.

Эта модель, разработанная В. Н. Татищевым, оказалась достаточно удачной. Доказательством этого была ее эволюция не по пути принципиальных изменений, а лишь уточнений и детализации. Свидетельством этому становится данная в 1725 г. В. де Геннином «Инструкция» капитану Е. Берглину [4, с. 305–309], который прибыл на Урал вместе с В. Н. Татищевым и И. Ф. Патрушевым и осуществлял ведомственное руководство над горнозаводскими предприятиями в Кунгурском уезде.

В этой инструкции появляются новые составы правонарушений, которые Е. Берглин должен был пресекать. Это было связано не только с приобретенным опытом применения предыдущих инструкций, но и более высоким уровнем администрирования.

Прежде всего, это должностные проступки, связанные с незаконной предпринимательской деятельностью для лиц, находящихся на горной службе.

Под угрозой телесного наказания для таких лиц запрещалось заниматься подрядами на поставку руды и угля для горнозаводского производства. Должностным лицам запрещалось торговать пивом, вином и табаком как лично, так и через доверенных лиц, а также заниматься ростовщичеством. Пресекалось также использование служебного положения. Например, самому Е. Берглину указывали на необходимость поощрения свободной торговли продовольственными товарами с категоричным запретом самому участвовать в ней.

К особым административным проступкам относилось пьянство, отягощенное потерей личного имущества. Наказанию за это подвергались сами виновные и те, кто это имущество скупал, так как его изымали у них без компенсации.

В обязанности управляющего также входил как специальный надзор за мерами по осуществлению противопожарной безопасности, так и общий надзор за правопорядком в заводских поселениях, начиная от проверки документов и борьбы с проституцией и незаконным предпринимательством вплоть до организации охраны от крупных нападений разбойничьих шаек с использованием постоянного караула и артиллерии.

Хотя в главном труде В. де Геннина «Описание Уральских и Сибирских заводов» [2] уделяется мало внимания изучаемой нами проблеме, фактически ограниченного обязанно-

стями обергитенфервальтера [2, с. 88–90], контролировать и наказывать должностных лиц заводской администрации за незначительные проступки штрафом и следить за обеспечением противопожарных мер, а также управителей заводов организовывать караульную службу и общим надзором, который не детализирован. Эту фрагментарность можно объяснить двумя обстоятельствами.

Во-первых, книга была предназначена в подарок императрице Анне Иоанновне как доказательство успешности его деятельности на Урале и содержала, в основном, технические и организационные аспекты созданной им системы ведомственного управления.

Во-вторых, после издания 12 сентября 1728 г. Наказа губернаторам и воеводам [7, т. VIII, № 5333] многие вопросы обеспечения правопорядка были урегулированы этим актом в общегосударственном масштабе.

В 1734 г. В. де Геннин был заменен В. Н. Татищевым, которому была дана инструкция, подписанная Анной Иоанновной. Среди пунктов инструкции содержалось поручение упорядочить горное законодательство [6, с. 67–80].

Регламентации прав и обязанностей коронной администрации был посвящен проект Заводского устава [9, с. 288–311]. Общий надзор за деятельностью по обеспечению правопорядка возлагался согласно параграфу 2 гл. I «О власти над подчиненными» на Главного заводов правителя с правом назначения наказания за «леность, пьянство или иной беспорядок должность свою не хранящего» в форме штрафа, определения на тяжелые работы или приращения к телесным наказаниям.

Для офицеров и дворян наказание за подобные проступки ограничивалось вычетом из жалования или арестом на непродолжительное время. Рецидив за подобные проступки мог наказываться увольнением со службы [3, ч. 1 кн. 1. гл. I. п. 2].

Непосредственное руководство деятельностью по обеспечению правопорядка возлагалась на Главного земского судью или воеводу Екатеринбургского ведомства. Его права и обязанности регламентировались IV главой устава [9, с. 297] и приравнивались к должности провинциального воеводы.

Однако несмотря на урегулированность этих функций Указом 1728 г. дополнительная регламентация понадобилась из-за специфики «горных и заводских дел, в которые прочим губернаторам и воеводам вступаться запрещено» [3, ч. 1 кн. 3, с. 337].

Под его юрисдикцию попадало все население приписных к заводам слобод, включая должностных лиц. Для исполнения своих обязанностей он назначал земских судей, управителей и иных должностных лиц с утверждением их Канцелярией главного заводов правления.

Все дела о правонарушениях он должен был разрешать коллегиально с участием двух ассессоров, один из которых занимал должность начальника полиции.

Однако из-под его юрисдикции были выведены субъекты, непосредственно занятые в заводском производстве, начиная от подмастерьев и мастеров под руководством горнозаводской администрации, и закачивая должностными лицами коронной администрации, владельцами и руководством частной промышленности, которые оставались под юрисдикцией главы горного ведомства на Урале.

При этом земская власть имела определенную административную схожесть с горнозаводской, что подтверждается анализом п. 2 гл. IV, которая носила такое же название: «О власти над подчиненными», как и аналогичный параграф, определявший права и обязанности Главного заводов правителя.

Особое внимание уделялось предупреждению правонарушений. Рекомендовалось «...над ними ...накрепко надзирать, в недозволениях наставлять и поучать, от беспорядков отвращать и удерживать» [3, ч. 1 кн. 3, с. 338].

Кроме общих Главный земский судья исполнял и специальные обязанности, связанные со спецификой горнозаводского ведомства.

Прежде всего, это обеспечение заводов вспомогательной рабочей силой за счет крестьян приписных слобод с контролем времени их работы, а также надзор за сбором рекрут и переводом их в постоянные работники предприятий.

Специальная вторая часть Заводского устава содержала только одну главу: «О должности Заводского комиссара или Обергитенфервальтера», однако она состоит только из 11 пунктов, уступает нормативной насыщенности Наказов и практически не касается его полицейских функций. Это объясняется тем, что Наказ 1723 г. продолжал действовать, и на него постоянно делались ссылки в текущей деятельности [9, с. 309–310].

Таким образом, в первой половине XVIII в. в горнозаводском ведомстве на Урале была создана действенная система обеспечения правопорядка, с одной стороны, не уступающая по эффективности общеимперской, а с другой – учитывающая потребности горнозаводского ведомства.

Литература

1. Геннин В., де. Описание Уральских и Сибирских заводов 1735. М. : История заводов, 1937.
2. Инструкция управляющему горными заводами на Урале В. де Геннина начальнику Егошихинского завода капитану Берглину // Археограф. ежегодник за 1969 г. М. : Наука, 1971. С. 305–309.
3. Князьков С. А. Очерки из истории Петра Великого и его времени. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1909.
4. Манин В. А. Формирование горнозаводского земельного законодательства России во второй половине XVII–XVIII веков. Екатеринбург : Изд-во УрАГС, 2018.
5. О власти над подчиненными // Горн. журн. 1831. Ч. 1. Кн. 1. Гл. I, п. 2.
6. Полн. собр. законов Рос. империи ; собр. I-е (ПСЗ I).
7. Редин Д. А. Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских времен (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.). Екатеринбург : Волот, 2007. 608 с.
8. Сафронова А. М., Порунов М. В. Документирование деятельности коронной администрации в Заводском уставе В. Н. Татищева 1735 г. // Документ. архив. История. Современность. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2015. Вып. 15. С. 288–311.
9. Татищев В. Н. Записки. Письма 1717–1750 гг. // Науч. наследство / отв. ред. А. И. Юхт. М. : Наука, 1990. Т. 14. 440 с.