

УДК 338.24

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАЗЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ В РОССИИ НА РУБЕЖЕ XVII-XVIII ВЕКОВ

С.Н. Карельская¹, Е.И. Зуга¹

¹Санкт-Петербургский государственный университет
Адрес для переписки: s.karelskaya@spbu.ru

Информация о статье:

Поступила в редакцию 28.11.2020, принята к печати 16.12.2020
Язык статьи – русский

Ссылка для цитирования: Карельская С.Н., Зуга Е.И. Государственное управление казенными предприятиями в России на рубеже XVII–XVIII веков // Экономика. Право. Инновации. 2020. № 4. С. 41–48.

Аннотация: В статье рассмотрено развитие казенной промышленности в России на рубеже XVII–XVIII вв. в эпоху правления Петра Великого. В работе показано, что экономическая политика правительства строилась на основе доктрины меркантилизма. Описана история создания казенных предприятий. Проанализирована статистика предприятий: собрана информация об их количестве, рассчитана их структура по критерию права собственности – казенные или частные. Изучены основные виды деятельности, в которых они функционировали более трех столетий назад. Выявлено, что в целом частных предприятий было чуть больше половины, однако в разных отраслях ситуация различалась, иногда кардинально. Период активного строительства казенных предприятий пришелся на начало XVIII в., когда действовала приказная система управления государством. В основном это были предприятия, удовлетворявшие военные нужды России. Подробно исследован вопрос передачи предприятий от государства частным лицам. Установлено, что Петр I довольно активно начал передавать казенные предприятия в частную собственность с 1711 г. При этом практиковал скорее принудительный порядок, который можно назвать одной из особенностей управления казенной промышленностью. Выделены основные три способа передачи предприятий из казны: в счет передачи продукции предприятия в казну в полном объеме либо ее части в течение определенного времени, либо в счет денежных отчислений в казну в течение определенного времени. Выявлены основные условия передачи, в т. ч. цель, срок, цена и др. Сделано предположение о том, что одним из направлений возможных будущих исследований могло бы стать сравнение нормативного регулирования деятельности казенных и частных предприятий в период кон. XVII – нач. XVIII вв.

Ключевые слова: государство, казенные предприятия, Петр I, промышленность, мануфактура, завод, управление, указ, регламент

STATE MANAGEMENT OF STATE-OWNED ENTERPRISES IN RUSSIA AT THE TURN OF THE 17-18th CENTURIES

S. Karelskaia¹, E. Zuga¹

¹St Petersburg State University
Corresponding authors: s.karelskaya@spbu.ru

Article info:

Received 28.11.2020, accepted 16.12.2020
Article in Russian

For citation. S. Karelskaia, E. Zuga. State management of state-owned enterprises in Russia at the turn of the 17–18th centuries. *Ekonomika.Pravo. Innovacii*. 2020. No.4. pp. 41–48.

Abstract: The paper examines the development of the state-owned industry in Russia at the turn of the 17–18th centuries during the reign of Peter the Great. The research shows that the economic policy of the government was built on the basis of the doctrine of mercantilism. The history of the creation of state-owned enterprises is described. The statistics of these enterprises is analyzed. The main types of activities in which they functioned more than three centuries ago are studied. It is revealed that in general there were slightly more than half of private enterprises, however, the situation varied in different industries. The issue of transferring enterprises from the state to private individuals is studied in detail. At the same time, he practiced a rather coercive order, which can be called one of the

features of managing state-owned industry. The main three ways of transferring enterprises from the treasury are highlighted: by transferring the products of the enterprise to the treasury in full or part of it within a certain time, or at the expense of monetary contributions to the treasury for a certain time. The main conditions of the transfer are revealed, including the purpose, term, price, and etc. It is suggested that one of the areas of possible future research could be a comparison of regulatory regulation of state and private enterprises in the period of 17–18 centuries.

Keywords: government, state-owned enterprises, Peter I, industry, manufactory, plant, management, decree, reglament

Введение. Казенные предприятия получили свое название от слова «казна», которое трактуется как совокупность имуществ, принадлежащих государству. Соответственно, казенные предприятия – это все государственные предприятия. Такой подход использовали русские юристы-цивилисты конца XIX в. (Д.И. Мейер, Г.Ф. Шершеневич) [6, С. 153; 10, С. 78]. В исследовании по истории государства П.И. Дойников называет казенными только крупные государственные предприятия [1].

Развитие казенной промышленности

(Таблица 1) обычно рассматривают исследователи в области истории права и юридических наук, которые немного расходятся в деталях, но в целом говорят о том, что XVII в. характеризуется децентрализованным управлением казенными предприятиями, функции по управлению которыми были рассеяны между разными государственными органами – приказами, а в XVIII в. были созданы единые органы – коллегии, и начали издаваться нормативные документы, регулирующие деятельность как самих коллегий, так и предприятий.

Таблица 1

Периодизация развития казенной промышленности в России в XVII–XVIII веков

Составлено авторами на основе [1, 4]

М.Г. Лепина	П.И. Дойников
XVII в. – первая четверть XVIII в. – формирование системы казенных предприятий	XVII в. – первый этап, характеризующийся отсутствием в системе центральных учреждений специального органа, который бы сосредоточил в себе все управление казенной промышленностью, а также и единого законодательного акта, регулирующего его деятельность
1730–1750-е гг. – 1880-е гг. – нарушение равновесия в деятельности казенных предприятий, а именно передача их частным компаниям, продажа от частных лиц и возвращение частным лицам	XVIII в. – второй этап, отмеченный созданием и эволюцией центральных отраслевых органов управления в целом, и казенной промышленностью в частности, а также принятием специальных законов: Регламента Мануфактур-коллегии и Берг-коллегии

Цель и методы исследования. В основу исследования положены следующие методологические принципы: комбинирование исторических и современных подходов к исследованию; использование системного подхода к исследованию правовых актов петровской эпохи в части регулирования деятельности казенных предприятий; применение методов сравнительного анализа и др.

Одним из важных источников исследования являются нормативные документы, содержащиеся в Полном собрании

законов Российской Империи (далее – ПСЗРИ). Многие из них посвящены вопросам регулирования деятельности казенных предприятий, основу которого создал Петр I (годы жизни: 1672–1725, годы правления: 1682–1725, совместно с соправителем, братом Иваном – до 1696 г., далее – единолично).

Цель исследования состоит в изучении особенностей управления казенными предприятиями в России на рубеже XVII–XVIII веков.

Управление казенными предприятиями. Государственное управление страной в исследуемый период было устроено следующим образом: во главе стоял царь, ему подчинялась Боярская дума, которой в свою очередь подчинялись многочисленные приказы, в отдельные периоды их количество

доходило до 80. Приказы – это органы центрального управления XVI–XVIII вв., занимавшиеся отдельными сферами государственной жизни [8]. Казенные предприятия XVII в. были организованы в форме дворов (Таблица 2), которые подчинялись различным приказам.

Таблица 2

Первые крупные государственные (казенные) предприятия

Наименование казенного предприятия (год создания)	Характеристика деятельности предприятия	Подчиненность (год учреждения приказа)	Основные функции приказов
Пушечный двор в Москве(1637)	Пушечно-литейное и колокольное производство, вся продукция которого шла в распоряжение государства	Пушкарный приказ (1577), в 1627 г. переименован в Пушкарский приказ	Создание и управление военными казенными предприятиями – Пушечным двором и пороховыми мельницами
Монетный двор (1534)	Изготовление монет по заказу	Приказ Большой казны (1622)	Управление государственным имуществом контроль и управление соляными дворами
Хамовный двор (1613)	Мастерские для выделки и отбелики полотна (скатертей, полотенец и т.п.) для дворцового хозяйства	Царицына Мастерская Палата (1656), входила в состав Оружейной Палаты	Управление Кадашёвской слободы и др., которые поставляли полотна к царскому двору
Московский печатный двор (1553–1558)	Первая общегосударственная типография	Приказ книгопечатного дела (1553–1558), подчиненный Приказу Большой казны / Патриарший приказ	Управление печатным делом

Организация управления печатным двором описана М.И. Сидоровой и Д.В. Назаровым [7]. Финансовое управление осуществлялось приказом книгопечатного дела. Его руководителем был дьяк, который решал вопросы о расходах, выплате жалования, ремонте зданий и оборудования и т.п. В подчинении дьяка состояло 2–3 подьячих, которые вели текущее дело-производство. Этот приказ подчинялся Приказу большой казны, который в случае необходимости вмешивался в деятельность печатного двора напрямую, например, при назначении новых наборщиков и справщиков (корректоров текста типографии), а также при определении цены продажи новой

книги и др. При этом Патриарший приказ также принимал участие в работе печатного двора, т.к. через него происходило согласование текстов литургических книг, приглашение справщиков и т.д. Непосредственное управление предприятием осуществлял целовальник, который назначался указом царя из числа именитых горожан или купцов и, работая в печатном дворе, выполнял государственную повинность, сменяясь через каждые два года.

О.Г. Ларина настаивает на том, что к казенным предприятиям следует относить кроме крупных промышленных предприятий еще и регалийные, т.е. монопольные предприятия, например, кабаки [3]. Управление

кабаками осуществлялось двумя способами: по откупной и верной модели. Откупная модель предполагала отношения, похожие по своему содержанию на аренду предприятия, а верная была основана на полном подчинении приказам. Верное управление кабаком осуществлял приказ через кабацкого голову, которому подчинялись целовальники, отвечающие за различные вопросы: охрана, сбор пошлин на рынках и непосредственно производство и продажа алкоголя в кабаках. Приказ определял суммы планируемых доходов, цены продажи напитков и т.д. От кабака в приказ поступали собранные доходы и отчетные документы (учетные книги и росписи). В отдельные периоды времени появлялись промежуточные структуры в виде местных/региональных властей (городовой воевода).

В работе С.Г. Струмилина (1877–1974) можно найти обобщающие данные о предприятиях исследуемого периода [9]. По его сведениям, в XVII в. было создано только три частных завода, которые дожили до 1725 г., два из которых управлялись иностранцами, а один – тремя русскими предпринимателями братьями Бориными и Аристовым. С ними был заключен договор на 30 лет, первые пять лет они могли владеть заводом безоборочно, а затем должны были вносить в казну по 50 руб. ежегодно без уплаты таможенных пошлин при сбыте железа в течение всех «урочных лет».

Казенные предприятия в России в начале XVIII в. Развитие промышленности в начале XVIII в. связывают с деятельностью Петра I, который осуществил множество преобразований в разных государственных сферах, проводил протекционистскую политику развития промышленности, передавал казенные мануфактуры частным лицам, осуществлял крупные государственные инвестиции в промышленность, выдавал ссуды предпринимателям на льготных условиях и т.п. Он известен тем, что начал активно приглашать иностранцев для развития промышленности. Одним из важнейших документов был манифест от 16 (27) апреля 1702 г. «О вызове иностранцев в Россию». Согласно ему иностранцам, решившим пос-

тупить на службу, гарантировались свобода передвижения, вероисповедания, а также льготы при отставке. В сущности, в России эта практика была распространена еще до рождения Петра I. Весьма важной для управления казенными предприятиями была замена приказной системы государственного управления на коллежскую. Сначала коллегий было всего восемь, и подчинялись они напрямую правителю. Были выделены отдельные коллегии для управления тяжелой (Берг-коллегия) и легкой (Мануфактур-коллегия) промышленностью, торговлей (Коммерц-коллегия) и т.п. [5, 11].

И.К. Кириллов (1694–1737) по ведомостям Мануфактур и Берг-коллегий (преимущественно за 1724 г.) и другим официальным документам сенатских архивов составил в феврале 1727 г. список, в котором насчитал 233 предприятия, о чем написал в своем труде «Цветущее состояние Всероссийского государства, в каковое начал, привел и оставил неизреченными трудами Петр Великий» (1831) [2]. Позднее в 60-х годах XX-го столетия С.Г. Струмилин составил подробные списки предприятий, которые позволили ему обобщить их по отраслевой принадлежности и определить форму собственности, разделив их на казенные и частные (Таблица 3). Однако в результате анализа можно идентифицировать только семьдесят пять предприятий. Существенное сокращение их количества (разница в 148 предприятий) объясняется тем, что С.Г. Струмилин исключил из расчета мелкие предприятия кустарного типа, в которых было занято менее пяти работников, например, соляные варницы, пильные мельницы и пр.

Из 85 предприятий 54% являлись частными. Это объясняется значительным преобладанием частных мануфактур в обрабатывающей промышленности над казенными, в то время как в добывающей промышленности соотношение казенных и частных предприятий обратное: 55% к 45%. Среди предприятий, подчиняющихся военному ведомству (Адмиралтейская верфь, оружейный завод, арсенал, пороховой завод и др.), все предприятия были казенными.

Характеристика предприятий в России, 1725 г.*Составлено авторами на основе[9]*

Тип предприятия	Количество предприятий		
	казенных	частных	всего
Добывающая промышленность: Железные, медные и серебряный заводы	17	14	31
Обрабатывающая промышленность:	22	32	54
Мануфактуры	8	32	40
Казенные предприятия, подчиненные военному ведомству	14	0	14
Итого	39	46	85

Из 85 предприятий 54% являлись частными. Это объясняется значительным преобладанием частных мануфактур в обрабатывающей промышленности над казенными, в то время как в добывающей промышленности соотношение казенных и частных предприятий обратное: 55% к 45%. Среди предприятий, подчиняющихся военному ведомству (Адмиралтейская верфь, оружейный завод, арсенал, пороховой завод и др.), все предприятия были казенными.

Среди добывающих предприятий (железных, медных, серебряных заводов) преобладали казенные предприятия, которых в первой четверти XVIII в. было создано 17 из 28. При этом первые предприятия добывающей отрасли строились на частные капиталы. Основная доля (92%) казенных железных заводов была построена в 1701–1707 годах, что было связано с началом Северной войны (1700–1721) и прекращением поставок железа из-за границы. В то время как частные железные заводы стали появляться несколько лет спустя – с 1713 г. В отличие от железных заводов, четыре из

пяти медных заводов были построены значительно позже, ближе к концу петровской эпохи.

Совершенно иная ситуация сложилась в обрабатывающей промышленности, представленной преимущественно текстильными мануфактурами, где только 20% предприятий были казенными (Таблица 4).

Первые мануфактуры были казенными. Они стали появляться в начале века – с 1704 г. (также как и железные заводы), а частные – только 10 лет спустя с 1714 г. Мануфактуры существовали в 17 отраслях, при этом частные мануфактуры присутствовали в 15 из них. Казенные и частные мануфактуры существовали только в четырех отраслях одновременно, и только в двух отраслях государство сохранило за собой исключительное право.

По данным С.Г. Струмилина были выявлены семь предприятий, переданных от государства частным лицам, и одно предприятие, переданное от частного лица обратно в казну (Таблица 5).

Таблица 4

Мануфактуры, созданные с 1701 г. по 1725 г.*Составлено авторами на основе [9]*

Отрасль	Форма собственности		Всего
	Казенные	Частные	
Бумажная	1	1	2
Каламинковская	1	1	2
Полотняная	1	3	4
Суконная	3	4	7
Табачная фабрика	1	0	1
Чулочная	1	0	1
Игольная, каразейная, картная, лентная, парусная, стекольная, кожевенный завод, лосиная фабрика, ценинной посуды, шпалерная, штофная и парчей	0	23	23
Итого	8	32	40

Таблица 5

Передача казенных предприятий в частную собственность в первой четверти XVIII в.*Составлено авторами на основе [9]*

Год передачи в частную собственность	Год основания	Период «казенной» собственности	Казенные предприятия
1702	1701	1	Невьянский завод на Урале (железный)
1718	1706	12	Полотняная мануфактура
1720	1704	16	Суконная мануфактура
1722	1706	16	Чулочная мануфактура
1724	1714	10	Суконная мануфактура
1726	1713/15	13	Суконная мануфактура
1733	1718	15	Табачный завод

Государство передавало предприятия часто в принудительном порядке, реже инициатива по передаче принадлежала частным лицам. Если обобщить ситуацию про передачи предприятий, то видно, что

предприятия, подчиненные военному ведомству, не передавались совсем, заводы – редко, чаще передавались мануфактуры: из восьми казенных были переданы пять (Таблица 6).

Таблица 6

Казенные предприятия, передаваемые в частное владение*Составлено авторами на основе [9]*

Тип предприятий	Передача частным лицам	Количество переданных предприятий	
		Создано казенных	Передано в частное владение
Казенные предприятия, подчиненные военному ведомству (Адмиралтейская верфь, арсенал, Пороховой завод и пр.)	Нет	14	0
Железные, медные и серебряный заводы	Да	17	1
Мануфактуры	Да	8	6
Итого		39	7

По итогам анализа документов о передаче предприятий, были выявлены три их основные формы:

1) В счет передачи продукции предприятия в казну в полном объеме в течение определенного времени. Например, «Об отдаче суконного завода в Москве в компанию купцу Щеголину и прочим» (ПСЗРИ, 1719, Т. 5, С. 667).

2) В счет передачи части продукции предприятия в казну в течение определенного времени. Например, «Об отдаче Григорию Строгонову состоящих в Великой Перми казенных Зырянских соляных заводов с крестьянами и угожьями во владение с ежегодной поставкой в казну по 100 тысяч пудов соли безденежно и о продаже остальной соли по данным правилам с платежом пошлины» (ПСЗРИ, 1697, Т. 3, С. 305).

3) В счет денежных отчислений в казну в течение определенного времени. Например, «Об отдаче иностранцу Тимерману мельницы с землей на 15 лет в оброчное содержание и о дозволении заводить ему полотняные фабрики» (ПСЗРИ, 1714, Т. 5, С. 113).

Передача предприятий осуществлялась Именными указами (реже – Сенатскими указами, Высочайшей резолюцией и т.п.). Содержание указов о передаче довольно существенно образом различалось. Тем не менее были выделены отдельные условия передачи, которые встречались чаще других, в частности:

– устанавливалась определенная цель/за-

дача перед новым владельцем. Например, «... Приложить к оной фабрике тщание и труд, дабы умножить не токмо к Комиссарству на мундир, но и продажу и прочие расходы, чтоб из-за моря в несколько лет вывоз сукна был пресечен» (ПСЗРИ, 1719, Т. 5, С. 667);

– устанавливался срок, на который передавалось предприятие. Например, «Иностранцу Ивану Тимерману, в Московском уезде мельницу, в селе Амирове, да к ней для строения заводов земли по той же реке длиннику 500, поперечнику 50 сажен, отдать на 15 лет» (ПСЗРИ, 1714, Т. 5, С. 113);

– устанавливалась цена продажи продукции предприятия либо указывалась возможность вольного ее установления. Например, «... сделанное на тех заводах продавать им повольною ценою на свой избыток» (ПСЗРИ, 1711, Т. 4, С. 640).

Выводы и направления дальнейших исследований. Пик строительства казенных предприятий приходится на начало XVIII в. В основном это были предприятия удовлетворявшие военные нужды государства. Управление казенными предприятиями не было системным, часто предприятия передавались из приказа в приказ, позднее из коллегии в коллегию. К 1725 г. частных предприятий было больше на 8%, чем казенных, но статус частных предприятий не был до конца определен. Они появлялись путем создания новых и передачи казенных предприятий частным лицам.

С 1711 г. Петр I активно начал передавать казенные предприятия в частную собственность и при этом практиковал принудительный порядок передачи. Условия создания и передачи предприятий были зачастую индивидуальны. Более того, со временем они могли изменяться, о чем выпускались дополнительные нормативные документы. Более того, нормативные документы, регулирующие деятельность казен-

ных предприятий, обычно издавались в отношении отдельных предприятий.

Одним из направлений возможных будущих исследований могло бы стать сравнение нормативного регулирования деятельности казенных и частных предприятий в период конца XVII – начала XVIII веков.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-42004.

Список литературы:

1. Дойников П.И. История центральных органов управления казенной промышленностью в России, XVII–XIX вв.: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 – Теория и история государства и права; История учений о праве и государстве. – Москва, 2009.
2. Кирилов И. Цветущее состояние Всероссийского государства, в которое начал, привел и оставил неизреченными трудами Петр Великий. Кн. I, II. – Москва: Унив. тип., 1831.
3. Ларина О.Г. Регалийная природа государственного предпринимательства: сущность явления и историко-правовой анализ // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 204–208.
4. Лепина М.Г. Гражданско-правовой статус казенных предприятий: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: 12.00.03 – Гражданское право; Предпринимательское право; Семейное право; Международное частное право. – Казань, 2006.
5. Львова Д.А. История Адмиралтейского регламента. В кн.: Бухгалтерский учет в Санкт-Петербурге. 1703–2003 / под ред. проф. Я.В. Соколова. – СПб: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – С. 86–103.
6. Мейер Д.И. Русское гражданское право: Чтения Д.И. Мейера, изданные по запискам слушателей под ред. [и с предисловием] А. Вицына. – Санкт-Петербург: Н. Тиблен, 1861. Т. 1.
7. Назаров Д.В., Сидорова М.И. У истоков профессии бухгалтера в России – люди и события XVIII века. – Москва: Издательство «Научные технологии», 2020.
8. Самородова Е.М. Исторический и зарубежный опыт управления предприятиями государственного и муниципального сектора экономики // Образование и наука без границ: фундаментальные и прикладные исследования. 2018. № 7. С. 88–94.
9. Струмилин С.Г. Очерки экономической истории России и СССР. – Москва: Наука, 1966.
10. Шершеневич Г.В. Избранное: в 6 т. Т. 2, включая Курс гражданского права / Вступ. слово, сост.: П.В. Крашенинников. – Москва: Статут, 2017.
11. N. Platonova. Peter the Great's government reforms and accounting practice in Russia. // *Accounting History*. 2009. № 14 (4). С. 437–464. <https://doi.org/10.1177/1032373209342476> (in Eng)

References:

1. P. Doinikov. History of the central governing bodies of the state-owned industry in Russia, XVII– XIX centuries: Abstract of the thesis for the degree of candidate of legal sciences. Specialty 12.00.01 – Theory and history of state and law; The history of doctrines about law and state. *Moscow*. 2009. (in Rus)
2. I. Kirilov The blossoming state of the All-Russian state, into which he began, led and left the ineffable works of Peter the Great. Book I, II. *Moscow: Univ. type.*, 1831. (in Rus)
3. O. Larina. Regal nature of state entrepreneurship: the essence of the phenomenon and historical and legal analysis. *Actualniye problemyrossiyskogo prava*. 2009. No. 1. (in Rus)
4. M. Lepina. Civil-legal status of state-owned enterprises: Abstract of the thesis for the degree of candidate of legal sciences. Specialty 12.00.03 – Civil Law; Business Law; Family law; International private law. *Kazan*. 2006. (in Rus)
5. D. L'vova. History of the Admiralty regulations. Accounting in St. Petersburg: 1703–2003 / ed. prof. Ya.V. Sokolov. *St. Petersburg. Isdatelstvo «Yuridicheskiy centr Press»*. 2003. pp. 86–103. (in Rus)
6. D. Meyer. Russian civil law: Readings by D.I. Meyer, published according to the notes of listeners, ed. [and with a preface] by A. Vitsyn. *St. Petersburg: N. Tiblen*, 1861. Vol. 1. (in Rus)
7. D. Nazarov, M. Sidorova. At the origins of the accounting profession in Russia – people and events of the 18-th century. *Moscow. Isdaelstvo «Nauchniye tehnologii»*. 2020. (in Rus)
8. E. Samorodova. Historical and foreign experience in managing enterprises of the state and municipal sector of the economy. *Obrazovanie i nauka bez granic: fundamental'nye i prikladnye issledovaniya*. 2018. No. 7. pp. 88–94. (in Rus)
9. S. Strumilin. Essays on the economic history of Russia and the USSR. *Moscow. Nauka*. 1966. (in Rus)
10. G. Shershenevich. Selected writings: in 6 volumes. Vol. 2 including the Course of Civil Law / Vstup. word, comp.: P.V. Krashennnikov. *Moscow. Statut*. 2017. (in Rus)
11. N. Platonova. Peter the Great's government reforms and accounting practice in Russia. *Accounting History*. 2009. No. 14 (4). pp. 437–464. <https://doi.org/10.1177/1032373209342476>