

К.В. Джумагалиева^{1*} , Х.А. Аубакирова¹ , Н.К. Демеуова¹ 

¹Казахский агротехнический исследовательский университет имени С. Сейфуллина
г. Астана, 010011, Республика Казахстан

*e-mail: Dz_kylashV@mail.ru

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЛЯНОЙ ОТРАСЛИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII-XIX ВЕКАХ

Аннотация.

В статье уделяется внимание проблеме государственного регулирования соляного промысла, получившего особенно активное развитие в XVIII-XIX веках. Одной из причин стало решение о монополизации соляных операций со стороны государства. Ведущую функцию в реализации задач сыграли государственные учреждения, начиная с приказов, созданные первым царем Иваном IV Грозным.

Приход к власти Петра I ознаменовался новыми реформами, которые в первую очередь затронули горные отрасли. Высокая потребность в пополнении казны привела к новой реорганизации системы государственного управления. В результате были сформированы Коллегии, в том числе Берг-Коллегия, ведавшая делами всех горных промыслов, и соляного, в частности. Отказ от коллегий и введение министерств способствовал систематизации управления отдельными отраслями. Созданный Департамент горных и соляных дел, вошедший под юрисдикцию Министерства финансов, укрепил и упорядочил работу соляных промыслов. Строгий контроль со стороны государства в отношении соляной отрасли был вызван оборотом данного продукта, что стало одной из ключевых статей дохода российского бюджета. Процесс регулирования соляной отрасли имел ряд особенностей и ключевых проблем. Все эти вопросы приходилось решать вначале приказам, а потом Берг-коллегии и Департаменту горных и соляных дел. На территории Казахстана одной из таких проблем стало тайное хищение соли или корчемство.

Ключевые слова: Берг-Коллегия, монополия, соляные промыслы, акциз, государственное регулирование, контроль, доход.

Введение.

Государство является одним из тех органов, действия которого направлены на организацию и контроль определенных сфер жизнедеятельности государственного аппарата. Для решения основных задач принимаются нормативные правовые документы, которые регулируют и определяют правила деятельности общества.

Одним из таких объектов государственного контроля в XVIII веке становится добыча и реализация соли. Во многих странах Европы к тому времени этот продукт стал одним из важнейших источников дохода государственной казны. Знаменитый русский ученый-финансист XIX века С.И. Иловайский отмечал, что именно монополия государства на соль позволяет продавать ее в среднем на 600% дороже, чем на самом деле затрачивается на ее добычу [1].

Цель исследования: изучение системы государственного регулирования и реализации государственной политики соляной отрасли в Российской империи в XVIII-XIX веках, выявление проблем.

Система государственного регулирования соляного промысла была направлена на решение основной задачи – увеличение прибыли за счет продажи соли. При самой низкой себестоимости она продавалась от 30 коп. до 1 руб. 50 коп. Ценовой прецедент зависел от многих аспектов, в том числе от места и способов добычи. Многие из разрабатываемых соляных месторождений находились в местах проживания казахского населения. В основном это были самосадочные соляные источники. Запреты на свободную добычу и на право пользования озерами в киргизской степи, ограничения в реализации привели к такому явлению, как корчемство. Особенно ярко это проявилось в XIX веке. Департаменту

горных и соляных дел пришлось решать не только эту проблему, но и многие другие вопросы, касавшиеся соляной отрасли.

Материалы и методы исследования.

Настоящая проблематика нашла свое отражение в дореволюционной историографии. Одним из первых о монополии на соль написал И.Т. Посошков, по сути, первый русский экономист, который проанализировал социально-экономические проблемы Российской империи и соляной отрасли в том числе [2].

XIX век ознаменовался серией работ общего характера, затрагивающих проблемы в системе государственного управления и контроля. В этих исследованиях авторы анализируют организацию соляного дела в целом. Это труды А.П. Кеппена [3], Л.В. Черняева [4], И.И. Янжула [5], [6]. Одновременно правительство издает ряд постановлений, касающихся разработки соляного дела [7].

Последующие изменения в историографии соляного дела были связаны с отменой налога на соль, в связи с чем вышел ряд трудов, посвященных отмене монополии на соль и введению частной солепромышленности. В новых условиях Департаменту горных и соляных дел пришлось решать разнообразные вопросы для улучшения всех направлений соляной отрасли. На государственном уровне были изданы и дополнены указы об усовершенствовании налоговой системы в отрасли, создании благоприятных условий для добычи и реализации соли, участии частных солепромышленников в соляных операциях, мерах наказания при тайном хищении соли [8], [9].

Среди современных исследователей, обративших внимание на проблемы государственного регулирования соляной отрасли, следует выделить зарубежных и отечественных историков. Одним из первых данную проблему рассмотрел в своей работе Р.М. Введенский [10]. Однако советская идеология наложила свой отпечаток на оценку и анализ законодательных актов, касающихся соляного промысла. Данная тема нашла отражение также в публикациях современных российских исследователей В.А. Волчек [11], О.Г. Лариной [12], Т.К. Махровой [13], М.А. Приходько [14].

Среди отечественных историков обзорно истории соляных промыслов на территории Казахстана и занятости казахского населения в этой отрасли коснулись А.С. Жанбосинова [15], Г.А. Шотанова [16]. Особенности в системе регулирования соляного дела на территории Казахстана отразила в своей монографии К.В. Джумагалиева [17]. Автор приводит примеры о состоянии отрасли, используя архивные документы.

В статье приводятся сведения из Государственных архивов Астраханской и Оренбургской областей. Данные материалы позволяют представить полную картину деятельности государственных учреждений, служащих в решении вопросов управления и регулирования системы соляных промыслов.

При написании данной работы были избраны методы научного исследования. Для изучения и раскрытия исторических процессов в соляной сфере базовыми стали принципы объективности и историзма, что позволяет раскрыть целостную картину исторических событий. Метод сравнительно-сопоставительного анализа предполагает исследование состояния системы соляного дела в XVIII-XIX веках. Системный метод позволит рассмотреть исторические события как целостное явление, а также выявить общие тенденции, имевшие место в государственном регулировании отрасли. Конкретно-исторический метод позволит учитывать весь комплекс факторов, влиявших на добычу, перевоз и реализацию соли.

Результаты и их обсуждение.

Одной из главных целей и задач любого государства является открытие новых источников дохода и пополнения казны. Одной из самых прибыльных для казны стала торговля солью. Добыча велась испокон веков. Однако в начале XVIII века разработанных источников, способных удовлетворить спрос населения, было недостаточно. 1 января 1705

году Петр I утвердил указ №2009 «О продаже соли из казны и статьи о поставке оной подрядами» о введении государственной монополии на ее продажу. Во все города, где предполагалась торговля, было приказано поставить новые весы. В статье 2 говорилось, чтобы извозчиков, с груженными лодками и телегами, не задерживали и отправляли в первую очередь [18].

В статье 19 указывалось, что в случае продажи соли по дороге следования подрядчиком, и, если ему платили деньги, он приговаривался к смертной казни [18]. Все вопросы по соляному делу решали ратуши и магистраты. В 1713 году все операции по соли были переданы в ведение Поместного приказа [19]. Однако к концу XVIII столетия государство оказалось перед фактом, что надежды на высокую прибыль не оправдались, соляные промыслы оказались убыточными. Одна из причин - высокий спрос населения на этот продукт первой необходимости. Соляные месторождения не могли добывать и транспортировать необходимое количество соли для потребности населения.

Для регулирования деятельности казенных предприятий и горных промыслов была сформирована целая система контролирующих учреждений. Самой доходной была Главная соляная контора, созданная в 1720 году. В 1722 году на базе данной конторы были выделены три экспедиции, отвечавшие за добычу и вывоз; реализацию в магазинах; подсчет и ведение следственных дел. Рост потребности в соли, запреты на ее продажу привели к хищению продукта. В связи с этим в 1714 году был издан указ о фискальной службе [19]. Была учреждена должность Обер-Фискала при Государственном Правлении, а также еще 4 фискала ему в помощь. Во всех губерниях и провинциях должно быть по 4 фискала. Эту обязанность могли выполнять купцы. В обязанность фискальной службы входило выполнение указов, пресечение попыток дачи взятки и кражи из казны [19].

Основные черты соляного дела сложились в XVIII в., что нашло отражение в Уставах о соли от 1727, 1781 гг. В XVIII в. всеми вопросами соляного дела ведала Главная соляная контора. В 1804 г. учредили другую структуру в лице Экспедиции соляных промыслов. В ее обязанность входил контроль всех тех источников, которые обеспечивали казну необходимым продуктом в полной мере. Данное учреждение обязано было следить за реализацией и вывозом соли. В функции государственных органов входило оказание всесторонней помощи заводам, занимавшимся добычей каменной соли, предоставляя им земли для установления предприятий. Основной рабочей силой на соляных заводах и источниках были подневольные крестьяне.

Значительные изменения в системе управления соляными промыслами произошли в начале XIX века. Министр финансов Л.И. Васильев предложил перейти на вольную продажу продукта. 5 ноября 1811 году император Александр I подписал манифест о вольной продаже соли. Реформу разработал М.М. Сперанский. Соляные источники по-прежнему принадлежали казне. Отныне за ход работы и исполнение государственной задачи ответственность нес губернатор. Все рабочие моменты от добычи до реализации соли решала казенная палата. Проводимая реформа способствовала отдельным новшествам в системе регулирования соляного производства. Эти изменения углубили процесс централизации. Еще больше появилось новых указов, регламентирующих соледобычу. Это, в свою очередь, привело к расширению штатных работников, увеличению численности оптовой сети для продажи.

Несмотря на все усилия правительства, в начале XIX столетия явно наметился спад соляного производства. Заводы, занимавшиеся добычей каменной соли, либо выварочные, не справлялись с обеспечением казны необходимым количеством продукта. Промыслы не могли удовлетворить рост потребности населения. Увеличение добычи соли на озере Эльтон, Астраханских озерах не стабилизировало обстановку. Одной из причин стало отсутствие должного финансирования со стороны государства на выполнение контрактов по вывозу столь нужного продукта питания.

С 1808 по 1811 годы планировалось транспортировать более 45 млн. пудов соли, но доставлено было чуть более 34 млн. пудов. Фактически поставки не выполнялись. По многочисленным сообщениям стало известно, что в некоторых губерниях соль реализовывали по ценам, значительно превышающих установленные государством [10]. 2 февраля 1810 г. был издан «Манифест о мерах по уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями, с возвышением некоторых податей и пошлин». В казенных магазинах соль стали продавать в два раза дороже, чем она закупалась у солепромышленников. Перепродавать казенную соль запрещалось. Для контроля исполнения данного Манифеста была создана Соляная контора. Несмотря на все экстренно принимаемые меры, соли не хватало. Доходы казны падали, что привело к финансовым убыткам. Чтобы закрыть образовавшуюся брешь, было принято решение кроме продажной цены в 40 копеек за каждый пуд взимать дополнительно по 1 руб. [20].

С 1810 по 1819 гг. действовала так называемая Комиссия по снабжению солью государства, получившая довольно широкие полномочия. Но при огромных затратах на ее содержание она не смогла выполнить основную задачу по поставке соли в запасные магазины. Поэтому государство вело параллельно подготовку мероприятий по введению вольной продажи соли. В 1809 г. М.М. Сперанский предложил реорганизовать продажу соли таким образом, чтобы, с одной стороны, она, как и прежде, приносила доход, а с другой стороны, чтобы новшество не вызвало недовольства населения. Поэтому он предложил реализовать соль с акцизной надбавкой. Эта мера должна была обеспечить доход казне. Вольная продажа предполагала право перепродавать по произвольным ценам соль, купленную у казны. При этом сохранялась система казенных соляных магазинов.

В сложившейся критической ситуации 5 ноября 1811 г. правительство приняло решение с 1812 года объявить вольную продажу соли. Любой человек, независимо от его социального статуса, мог добывать соль на государственных соляных месторождениях и реализовывать ее за любую цену. На месте добычи пошлина в пользу государства составляла 40 копеек за пуд. В §5 утверждался неограниченный отпуск соли. В §15 отмечалось, что «в Астраханской губернии отпуск соли на рыбные промыслы производился из запасных магазинов, а на народное потребление и вольную продажу через уездные». Пошлина взималась с учетом всех издержек. Только соль с озера Эбелей, расположенного в казахской степи, разрешалось вывозить без пошлины [20].

В принятом 23 декабря 1811 г. распоряжении, относившемся к введению вольной соляной продажи, отмечается, что относительно Астраханской соли необходимо учитывать 2 правила: «1) чтобы соляной промысел в сей губернии, принося казне прочный доход, не обращался в отягощение рыбным промыслам; 2) чтобы кочующим народам доставлена была сия удобность в продовольствии солью». Для укрепления и усиления системы соляного дела в декабре 1811 г. было принято решение об открытии Департамента горных и соляных дел за №24 927 [20].

С целью усовершенствования соляной системы в 1818 г. был принят Устав о соли, который с небольшими изменениями и дополнениями сохранился до 1862 г. Согласно этому Уставу за работой соляных промыслов вел наблюдение Департамент горных и соляных дел. Система соляного дела включала в себя добычу, развоз и продажу соли. В §6 указывается, что для добывания соли учреждаются Соляные правления в ряде городов, среди которых были Илецкая защита, Камышин, Астрахань. Данные правления решали вопросы только на местном уровне, регулировали все этапы добычи соли.

Ответственность за выполнением всех указов нес Департамент горных и соляных дел. В §62 указывается, что в обязанность департамента входил поиск новых соляных озер, особенно «кои удалены от известных соляных источников и в которых доставление соли сопряжено с затруднениями». Государство пошло на новые шаги. В том числе разрешалась аренда казенных соляных источников частными солепромышленниками. В обязанность

Департамента входило также заключение договоров с арендаторами, но подписанные контракты должны были способствовать интересам государства.

В обязанности Департамента входило также установление размеров добычи соли на соляных промыслах, количества развозимой соли в запасные и оптовые магазины, финансирование всей соляной операции. В конце года Департамент определял на будущий год размеры, сроки, направления перевозки соли. Ценовой прейскурант на соль определяли несколько составляющих. Учитывалось расстояние до магазина, затраты на добычу, перевоз соли, ремонт дорог. Кроме того, на содержание чиновников по соляному управлению с каждого пуда соли отчислялось по 10 коп. В §80 отмечалось, что при продаже соли Департамент обязан учитывать соблюдение всех правил обеспечения поставок финансов в казну, расширения свободной торговли, наблюдение за тем, чтобы в казенных магазинах было достаточное количество соли с целью предотвращения роста цены на продукт [21].

Соляные правления на местах следили за добычей соли, построением и содержанием главных запасных магазинов, хранением, отпуском соли и распределением денежных средств. Одной из обязанностей правлений было наблюдение за качеством добываемой соли. Другой обязанностью было усовершенствование техники добычи соли и «приспособление полезных машин». Так, в 1893-1894 гг. на Владимирской пристани было 9 машин для добычи и 7 мельниц для помола соли [22]. Однако большей частью техника была довольно примитивна, но, как оказалось на самом деле, этот пункт не всегда выполнялся. Соляные правления должны были содержать в порядке солевозные пути, обеспечить средствами пропитания и содержания как казенных, так и вольнонаемных рабочих.

Приставы соляных правлений отпускали соль из запасных магазинов по письменным требованиям комиссионеров комиссии. Количество отпускаемой и добываемой соли фиксировалось в специальных книгах. Финансы, выделяемые на добычу соли, распределялись следующим образом: 1) на изготовление материалов, для извлечения соли; 2) на оплату ломщикам и другим рабочим, занятым на добыче соли; 3) на орудия и машины, применяемые при добыче соли. Средства, выделяемые на перевозку соли, шли на поставку соли в главные запасные магазины, а также на улучшение солевозных путей.

В 1847 г. был учрежден Особый комитет для изучения соляного дела. Комитет дал неудовлетворительную оценку положению дел. Стоимость соли была высокой и недоступной для бедного населения. Соли лишился скот, что приводило к чуме. А так как скотоводство было основным занятием казахов, то наносило огромный ущерб их хозяйству. Так, по России на одного человека в среднем потреблялось по 17,3 ф. соли, в связи с этим было решено увеличить добычу и продажу эльтонской соли как самой дешевой. Н.А. Милютин предлагал снизить акциз с соли до 15 коп. с пуда. Эта мера способствовала бы снижению цены на соль, что привело бы к увеличению потребления на человека. Он предлагал увеличить норму до 30 ф. на человека и 10 ф. для скота [10]. Реально для казахов были установлены другие нормы потребления соли на человека, о чем будет сказано далее. Предложение Н.А. Милютина, однако, так и не было принято.

На содержание аппарата управления расходовались большие средства. Так, затраты на бюрократическую администрацию Оренбургской губернии при губернаторе были весьма значительны. Заработок одного чиновника в течение года обходился казне в 820 руб. [23]. Затраты на одного служащего Соляной экспедиции обходились в 1150 руб. в год. В Илецкой защите – в 323 руб. 33 коп. [23]. В отличие от Оренбургских служащих, в Астраханском соляном правлении заработок составлял 410 руб. 62 коп. Смотритель на озере Баскунчак получал 17 руб. 87 коп. Управляющий Астраханского правления зарабатывал в месяц 125 руб., Илецкого – 95 руб. 30 коп. [24]. Однако наиболее существенные проблемы промыслов заключались в их отдаленности от пунктов реализации, отсутствии надлежащих

подъездных дорог, низкой плотности населения [25].

На озере Эльтон правительство принимало различные меры по улучшению быта солевозцев, организации их труда, пытаясь повысить качество подневольного труда. Ряд трудностей привел к сокращению перевозки соли в 20-30-х гг. XIX в. Затраты казны на приписных солевозцев были значительно больше, чем они приносили государству, поэтому труд приписных крестьян был заменен вольнонаемным.

Другой, не менее актуальной проблемой стала поставка соли. Подрядная система, утвержденная по приказу Петра I, способствовала бесперебойному снабжению ценным продуктом. Увеличение оплаты на перевозку соли в начале XIX в. обернулось для казны и государства дефицитом. Многие подрядчики, по предложению Министра внутренних дел, заключили контракты на поставку соли в казенные магазины. В результате часть из них потеряли огромные суммы, другие же полностью разорились. Было принято решение возложить поставку на специально назначаемых комиссионеров. Однако они не несли ответственности за исход операции, а также в случае нанесения ущерба не восполняли потери казне. В задачу комиссионеров входило обеспечение соляных промыслов необходимым количеством рабочих рук. Ко второй половине XIX века многие выварочные заводы стали совершенно убыточными и не приносили дохода, так как требовали огромных денежных вливаний. В сложившихся условиях внимание правительства переключилось на естественные, нескончаемые соляные озера. Было принято решение об активизации их разработки. Поэтому соляные источники на территории Западного Казахстана оказались в центре внимания как одни из перспективных.

Малонаселенность региона привела к тому, что в I половине XIX в. в основном привлекались вольнонаемные крестьяне из других губерний. Первоначально главным объектом становится озеро Эльтон, которое так и не оправдает надежд правительства. Повсюду наблюдался дефицит соли, началась спекуляция, и резко возросли цены на продукт [26].

Вольная продажа соли на какой-то момент стабилизировала соляной рынок. Государство было вынуждено пойти на эту меру. Любой человек по своему желанию мог брать соль как на месте добычи, так и в магазинах, сам заниматься развозкой и продажей ее по своей установленной цене. Но в эту цену обязательно входила государственная пошлина в размере 40 коп. с пуда. Это и был доход, поступающий в государственную казну. Однако правительство не спешило с ликвидацией сети казенных магазинов, опасаясь монополии на продажу со стороны солепромышленников, а также резкое повышение цен на жизненно важный продукт повседневного спроса [20].

Значительные изменения политики государства в области соляного дела обозначились в 50-е гг. XIX в. Был взят курс на окончательное свертывание соляного дела как отрасли государственного хозяйства. Подтолкнули к этому неудачные меры по расширению казенной продажи соли. Один за другим стали закрываться запасные магазины, которые ведали развозом соли по губерниям. В 1858 г. упраздняется Покровский соляной магазин в Камышине, через два года Николаевский в г. Саратове, занимавшиеся развозом эльтонской соли. Аналогичная ситуация была и с магазинами, ведавшими баскунчакской солью. По сути, это означало фактическую ликвидацию сети казенной торговли. В интересах казны снизили акциз на эльтонскую соль с 30 до 21 коп. с пуда. Вольнопромышленники в больших объемах стали закупать эльтонскую соль [10]. Такая вольность была предоставлена только в отношении эльтонской соли, что еще раз подтверждает тот факт, что по сравнению с другими промыслами он находился в более привилегированном положении и продолжал свою деятельность только при поддержке государства.

Не менее важным обстоятельством в регулировании соляной системы был вопрос транспортировки. Эту операцию проводили извозчики, которых нанимали по договору. Соответственно оплата варьировалась в зависимости от обстоятельств. Извозчиков

катастрофически не хватало, поэтому спрос на них был очень большой. В официальных газетах часто можно было увидеть объявления о найме таких работников. Но они не всегда могли обеспечить бесперебойную поставку.

После отказа от монополии на соль каждая губерния получила возможность определять свой ценовой прейскурант. При этом учитывались себестоимость соли и акциз. Себестоимость продукта в губерниях были разной. Перевозка соли из отдаленных от солевых путей губерний обходилась дороже. Соответственно возрастала себестоимость и продажная цена. Введение соляного акциза обеспечило государство денежными поступлениями, тем более что на соляных озерах себестоимость соли составляла всего 2 коп., а продавалась она до 1,5 руб. за пуд.

Убедившись в выгоде соляного акциза, в отличие от казенной продажи, не приносившей такого дохода, император Александр II 14 мая 1862 г. принял новый указ. В империи окончательно был введен акциз на соль. Все казенные соляные месторождения передавались в частные руки. Солепромышленники имели право на их разработку «1) либо посредством продажи их в полную собственность отдельным лицам или компаниям; 2) либо посредством отдачи в оброчное содержание; 3) либо разрешением частным лицам добывать соль с оплатой определенных попудных денег, независимо от акциза» [27].

Так как на территории Западного Казахстана в основном находились самосадочные озера, то они согласно п.4, если продажа будет неудобной для государства, отдавались в аренду частным лицам с уплатой попудных денег. Берега озера делились на равные участки для распределения среди солепромышленников. Каждый мог выволакивать «соль на отведенном ему месте в неограниченном количестве». За добычей должны были наблюдать особые чиновники – приставы или надзиратели. В п.8 определен был размер акциза – 30 коп. с пуда. Акциз не платили за горькую соль и ту, которая шла на корм скоту и для технического производства [27].

Однако, несмотря на все эти меры, соли все же не хватало в государстве. Вызвано это было не только возросшими потребностями в пище, но и применением соли в других отраслях. Соляные промыслы были арендованы именитыми купцами. Так, в Илецкой защите Н.А. Дюков, И.П. Оглодков, С.Н. Назаров арендовали соляные копи на 12 лет. Условия договора были заключены с большой выгодой для них, на шахтах работали только каторжники. Первый договор аренды был заключен в 1876-1877 гг. [27]. Второй договор аренды был заключен в 1885 г. В договоре отмечалось, что «наблюдение за порядком, выполнением работы лежит на обязанности тюремного начальства. Арендаторы же никакой ответственности на себя не принимают» [28]. Среди арендаторов озера Баскунчак выступили купцы С.Лионзов, Е.Федоров, Ф.Типков, А.Сапожников, братья Серебряковы и др., которые также не несли никакой ответственности ни за рабочих, ни за сам процесс добычи, что подтверждается архивными документами [29].

Несмотря на все старания правительства в регулировании вопросов соляной системы, акциз на соль не разрешил эту проблему. 5 декабря 1880 г. был принят указ за №61578 «Об отмене акциза, взимаемого с соли, с 1 Января 1881 года, и о соразмерном уменьшении таможенной пошлины с соли, привозимой из-за границы». В указе отмечается, что «отмена акциза с соли, вместе с понижением пошлины, взимаемой с оной на границах Империи, не только уменьшит тягости беднейшего населения, но и послужит к развитию скотоводства, улучшению земледелия, к дальнейшим успехам рыбных промыслов и некоторых отраслей фабричной и заводской промышленности» [30].

Заключение.

Таким образом, государственная политика в области соляного дела носила ярко выраженный классовый характер. Соль всегда оставалась одним из главных источников казенного дохода. В ходе реформирования в целом соляной отрасли, все устремления правительства были направлены на решение только одной задачи – увеличение дохода и

пополнение казны. Все проводимые меры отвечали только интересам государства. Определенную выгоду от соляных операций имели и солепромышленники. Но больше всего страдал простой народ, так основными потребителями этого продукта были простые обыватели. Низкий уровень потребления соли неоднократно вызывал эпидемии среди населения, приводил к высокой смертности людей, подрывал развитие скотоводства и тормозил развитие других промыслов, взаимосвязанных с соляным. Однако все составные части соляной операции строго регламентировались государством. Сосредоточив в своих руках торговлю продуктом, казна стала получать значительную прибыль, и именно продажа соли стала одной из доходных статей в XIX веке.

В результате исследования заявленной проблематики следует отметить, что первая приказная система носила неупорядоченный характер, когда один приказ дублировался по несколько раз. Должностные обязанности и функции приказов также совпадали, что, естественно, вносило путаницу в систему управления горным промыслом.

В период правления Петра I также имелись недостатки. Огромные полномочия были переданы некоторым категориям чиновников (фискалам, казначеям, корчемным командам), в результате имелись факты превышения служебных полномочий. Созданные императором коллегии не смогли выполнить своих функций в полной мере из-за незавершенности реформы императора. Система управления соляным промыслом стабилизировалась с утверждением министерств. Министерство финансов сумело стабилизировать и упорядочить работу горных промыслов, что сказалось на добыче соли и увеличении доходов от соляной регалии.

Статья выполнена в рамках инициативной темы «Развитие промыслов в хозяйственной жизни казахского народа в XIX-начале XX вв.» (0123РКИ0140).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- 1 Иловайский С.И. Учебник финансового права. — Одесса: Тип. А.Ф. Соколовского. — 1904. — 379 с.
- 2 Посошков И.Т. Книга о скудости и богатстве. — М., 1937. — 356 с.
- 3 Кеппен А.П. Горная и соляная промышленность. Историко-статистический обзор промышленности России. — СПб., 1882. — Т. 1. — С. 141-153
- 4 Черняев Л.В. О государственном соляном убытке: Записка Л.В. Черняева. — СПб., 1863. — 22 с.
- 5 Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. Второе издание. — СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1890. — 541 с.
- 6 Янжул И.И. Причины и последствия отмены соляного налога. Очерки и исследования. Сборник статей по вопросам народного хозяйства, политики и законодательства: в 2 т. — М.: Тип. А.И. Мамонтова, 1884. Т. 2. — С. 404-532
- 7 Шошин Н.Н. Свод действующих узаконений и правил о соляном промысле в России. — СПб., 1893. — 193 с.
- 8 Историческое обозрение пятидесятилетней деятельности министерства государственных имуществ. 1837-1887. Часть V. Горное дело. — СПб.: Изд.: Паровая скоропечатня Яблонский и Перотт, 1888. — 304 с.
- 9 Сборник главнейших официальных документов по управлению Восточной Сибирью: Изд. по распоряжению ген-губернатора Вост. Сибири Д.Г. Анучина. Т. VII. Вып. 2. Соляное дело. — Иркутск: Тип. Н.Небельтау, 1885. — 309 с.
- 10 Введенский Р.М. Соляное дело России в XVIII-I половине XIX вв. — М., 1986. — 98 с.
- 11 Волчек В.А. Кризис политики правительства в соляной отрасли и попытки его преодоления в начале второй половины XIX века. Вестник Кузбасского государственного технического университета. — 2006. — №3 (55). — С. 155-159
- 12 Ларина О.Г. Соляная и горная регалии как один из источников доходов бюджета России XIX в.: правовое регулирование, управление и контроль. Актуальные проблемы российского права. — №4, 2008. — С. 42-49
- 13 Махрова Т.К. Государственное регулирование соляного промысла на Урале в конце XVIII-первой половине XIX веков. Правопорядок: история, теория, практика. — №3 (6), 2015. — С. 87-92
- 14 Приходько М.А. Историко-правовые особенности структуры Министерства финансов Российской империи в первой половине XIX века. Lex Russica. — №9 (Том CVI), сентябрь 2015. — С. 124-136

- 15 Жанбосинова А.С. Домашние промыслы и кустарно-ремесленное производство в Казахстане во второй половине XIX-начале XX вв.: рукопись дисс...канд. ист. наук. — Алматы, 1997. — 176 с.
- 16 Шотанова Г.А. Материалы астраханских научных обществ и учреждений как источник по истории Казахстана (II половина XIX в.-1917 г.): автореф...канд. ист. наук. — Алматы, 2007. — 25 с.
- 17 Джумагалиева К.В. Развитие соляного промысла в XIX веке в Западном Казахстане. — Астана: «Мастер ПО», 2017. — 176 с.
- 18 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том IV. 1700-1712 гг. Изд.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В.К. — СПб., 1830. — 890 с.
- 19 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое. Том V. 1713-1719 гг. Изд.: Тип. II Отделения Собственной Е.И.В.К. — СПб., 1830. — 782 с.
- 20 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое — СПб.: Тип. II отделения Императорской канцелярии, 1830. — Т. XXXI, отд. I. — 944 с.
- 21 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Первое — СПб.: Тип. II отделения Императорской канцелярии, 1830. — Т. XXXV. — 965 с.
- 22 Государственный архив Астраханской области. Фонд 625. Опись 1. Дело 19.
- 23 Государственный архив Астраханской области. Фонд 885. Опись 1. Дело 191.
- 24 Государственный архив Астраханской области. Фонд 369. Опись 1. Дело 809.
- 25 Джумагалиева К.В. Развитие соляного промысла в XIX веке в Западном Казахстане: автореф...канд. ист. наук. — Уралск, 2010. — 28 с.
- 26 Введенский Р.М. Соляная регалия и учреждение вольной продажи соли в России. История СССР, 1982. — №1. — С. 171-181
- 27 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. — СПб.: Тип. II отделения Императорской канцелярии, 1865. — Т. XXXVII, отд. I. — 832 с.
- 28 Государственный архив Оренбургской области. Фонд 158. Опись 1. Дело 28.
- 29 Государственный архив Астраханской области. Фонд 378. Опись 1. Дело 30.
- 30 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание Второе. — СПб.: Тип. II отделения Императорской канцелярии. — Т.LV, отд. I. — 966 с.

XVIII-XIX ҒАСЫРЛАРДАҒЫ РЕСЕЙ ИМПЕРИЯСЫНДАҒЫ ТҰЗ ӨНЕРКӘСІБІН МЕМЛЕКЕТТІК РЕТТЕУ ЖҮЙЕСІ

Андатпа.

Мақалада әсіресе XVIII-XIX ғасырларда белсенді дамыған тұз өнеркәсібін мемлекеттік реттеу мәселесіне назар аударылады. Оның себептерінің бірі мемлекеттің тұз операцияларына монополия орнату туралы шешімі болды. Қойылған міндеттерді іске асыруда бірінші патша IV Иван Грозныйдың бұйрықтарынан бастап мемлекеттік мекемелер жетекші функция атқарды. Ұлы Петрдің билікке келуі ең алдымен тау-кен өнеркәсібіне әсер еткен жаңа реформалармен атап өтілді. Қазынаны толықтыру қажеттілігінің жоғарылығы мемлекеттік басқару жүйесінің жаңадан қайта ұйымдастырылуына алып келді. Соның нәтижесінде барлық тау-кен жұмыстарын, оның ішінде тұз өнеркәсібін басқарған алқалар, атап айтқанда Берг-Алқасы қалыптасты. Алқалардың жойылуы және министрліктердің енгізілуі жекелеген салаларды басқаруды жүйелеуге ықпал етті. Қаржы министрлігінің қарамағына түскен Тау-кен және тұз ісі департаменті тұз кеніштерінің жұмысын күшейтіп, ретке келтірді. Тұз өнеркәсібіне қатысты мемлекеттің қатаң бақылауы Ресей бюджеті үшін кірістердің негізгі баптарының біріне айналған осы өнімнің айналымынан туындады. Тұз өнеркәсібін реттеу процесінің бірқатар ерекшеліктері мен негізгі проблемалары болды. Осы мәселелердің бәрін, алдымен, бұйрықтармен, содан кейін Берг-Алқасы мен Тау-кен және тұз істері жөніндегі департаменттер шешуге тиіс болды. Ал Қазақстан аумағында осындай проблемалардың бірі тұзды құпия ұрлау болды.

Негізгі сөздер: Берг-Алқасы, монополия, тұз өнеркәсібі, акциз, мемлекеттік реттеу, бақылау, табыс.

THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE SALT INDUSTRY IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE XVIII-XIX CENTURIES

Abstract.

The article focuses on the problem of state regulation of the salt industry, which was especially actively developed in the XVIII-XIX centuries. One of the reasons was the decision to monopolize salt operations by the state. The leading function in the implementation of tasks was played by state institutions, starting with the orders created by the first tsar Ivan IV the Terrible.

The coming to power of Peter the Great was marked by new reforms, which primarily affected the mining industry. The high need to replenish the treasury has led to a new reorganization of the public administration system. As a result, Collegiums were formed. Including the Berg Board, which was in charge of the affairs of all mining industries, and salt in particular. The abandonment of collegiums and the introduction of ministries contributed to the systematization of the management of individual sectors. The established Department of Mining and Salt Affairs, which came under the jurisdiction of the Ministry of Finance, strengthened and streamlined the work of salt mines. Strict state control over the salt industry was caused by the turnover of this product, which has become one of the key revenue items of the Russian budget. The process of regulating the salt industry had a number of features and key problems. All these issues had to be resolved, at the beginning, by orders, and then by the Berg Board and the Department of Mining and Salt Affairs. On the territory of Kazakhstan, one of such problems was the secret theft of salt or foraging.

Key words: Berg collegium, monopoly, salt mines, excise duty, state regulation, control, income.

REFERENCES

- 1 Ilovaiskii S.I. Uchebnik finansovogo prava [Textbook of financial law]. Odessa: Tip. A.F. Sokolovskogo. 1904. 379 p. [in Russian]
- 2 Pososhkov I.T. Kniga o skudosti i bogatstve [A book about poverty and wealth]. M., 1937. 356 p. [in Russian]
- 3 Keppen A.P. Gornaya i soyjanaya promyshlennost'. Istoriko-statisticheskii obzor promyshlennosti Rossii [Mining and salt industry. Historical and statistical review of the industry of Russia]. SPb., 1882. T. 1. P. 141-153 [in Russian]
- 4 Chernyaev L.V. O gosudarstvennom solyanom ubytko: Zapiska L.V. Chernyaeva [On the state salt loss: A note by L.V. Chernyaev]. SPb., 1863. 22 p. [in Russian]
- 5 Janzhul I.I. Osnovnye nachala finansovoi nauki. Uchenie o gosudarstvennykh dokhodakh. Vtoroe izdanie [The basic principles of financial science. The doctrine of state revenues. Second edition]. SPb.: Tip. M.M. Stasyulevicha, 1890. 541 p. [in Russian]
- 6 Janzhul I.I. Prichiny i posledstviya otmeny solyanogo naloga. Ocherki i issledovaniya [The causes and consequences of the abolition of the salt tax. Essays and research]. Sbornik statei po voprosam narodnogo hozyaistva, politiki i zakonodatel'stva: v 2 t. M.: Tip. A.I. Mamontova, 1884. T. 2. P. 404-532 [in Russian]
- 7 Shoshin N.N. Svod deistvuyushchikh uzakonenii i pravil o solyanom promysle v Rossii [A set of current laws and regulations on salt fishing in Russia]. SPb., 1893. 193 p. [in Russian]
- 8 Istoricheskoe obozrenie pyatidesyatiletnei deyatelnosti ministerstva gosudarstvennykh imushchestv. 1837-1887 [Historical review of the fifty-year activity of the Ministry of State Property. 1837-1887]. Chast' V. Gornoe delo. SPb.: Izd.: Parovaya skoropechatnya Jablonskii i Perott, 1888. 304 p. [in Russian]
- 9 Sbornik glavneishikh ofitsial'nykh dokumentov po upravleniyu Vostochnoi Sibiri [Collection of the most important official documents on the management of Eastern Siberia]: Izd. po rasporyazheniyu gen-gubernatora Vost. Sibiri D.G. Anuchina. T. VII. Vyp. 2. Solyanoe delo. Irkutsk: Tip. N. Nebel'tau, 1885. 309 p. [in Russian]
- 10 Vvedenskii R.M. Solyanoe delo Rossii v XVIII-I polovine XIX vv [The salt business of Russia in the XVIII-I half of the XIX centuries]. M., 1986. 98 p. [in Russian]
- 11 Volchek V.A. Krizis politiki pravitel'stva v solyanoi otrasli i popytki ego preodoleniya v nachale vtoroi poloviny XIX veka [Volchek V.A. The crisis of government policy in the salt industry and attempts to overcome it at the beginning of the second half of the XIX century]. Vestnik Kuzbasskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta, 2006. №3 (55). P. 155-159 [in Russian]
- 12 Larina O.G. Solyanaya i gornaya regalii kak odin iz istochnikov dokhodov byudzheta Rossii XIX v.: pravovoe regulirovanie, upravlenie i kontrol' [Salt and mining regalia as one of the sources of budget revenues of Russia in the XIX century: legal regulation, management and control]. Aktual'nye problemy rossiiskogo prava, №4, 2008. P. 42-49 [in Russian]
- 13 Makhrova T.K. Gosudarstvennoe regulirovanie solyanogo promysla na Urale v kontse XVIII-pervoi poloviny XIX vekov [State regulation of the salt industry in the Urals at the end of the XVIII-first half of the XIX centuries]. Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika, №3 (6), 2015. P. 87-92 [in Russian]
- 14 Prikhod'ko M.A. Istoriko-pravovye osobennosti struktury Ministerstva finansov Rossiiskoi imperii v pervoi polovine XIX veka [Historical and legal features of the structure of the Ministry of Finance of the Russian Empire in the first half of the XIX century]. Lex Russica, №9 (Tom CVI), sentyabr' 2015. P. 124-136 [in Russian]
- 15 Zhanbosinova A.S. Domashnie promysly i kustarno-remeslennoe proizvodstvo v Kazakhstane vo vtoroi polovine XIX-nachale XX vv. [Home crafts and handicraft production in Kazakhstan in the second half of the XIX-early XX centuries]: rukopis' diss....kand. ist. nauk. Almaty, 1997. 176 p. [in Russian]
- 16 Shotanova G.A. Materialy astrakhanskikh nauchnykh obshchestv i uchrezhdenii kak istochnik po istorii Kazakhstana (II polovina XIX v.-1917 g.) [Materials of Astrakhan scientific societies and institutions as a source on

the history of Kazakhstan (II half of the XIX century-1917): avtoref....kand. ist. nauk. Almaty, 2007. 25 p. [in Russian]

17 Dzhumagaliyeva K.V. Razvitie solyanogo promysla v XIX veke v Zapadnom Kazakhstane [*The development of salt industry in the XIX century in Western Kazakhstan*]. – Astana: «Master PO», 2017. – 176 p. [in Russian]

18 Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. Sobranie Pervoe [*The Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting*]. Tom IV. 1700-1712 gg. Izd.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoi E.I.V.K. SPb., 1830. 890 p. [in Russian]

19 Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. Sobranie Pervoe [*The Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting*]. Tom V. 1713-1719 gg. Izd.: Tip. II Otdeleniya Sobstvennoi E.I.V.K. SPb., 1830. 782 p. [in Russian]

20 Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. Sobranie Pervoe [*The Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting*]. SPb.: Tip. II otdeleniya Imperatorskoj kancelyarii, 1830. T. XXXI, otd. I. 944 p. [in Russian]

21 Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. Sobranie Pervoe [*The Complete collection of laws of the Russian Empire. The First Meeting*] SPb.: Tip. II otdeleniya Imperatorskoj kancelyarii, 1830. T. HHHV. 965 p. [in Russian]

22 Gosudarstvennyi arkhiv Astrakhanskoi oblasti [*The State Archive of the Astrakhan region*]. Fond 625. Opis' 1. Delo 19. [in Russian]

23 Gosudarstvennyi arkhiv Astrakhanskoi oblasti [*The State Archive of the Astrakhan region*]. Fond 885. Opis' 1. Delo 191. [in Russian]

24 Gosudarstvennyi arkhiv Astrakhanskoi oblasti [*The State Archive of the Astrakhan region*]. Fond 369. Opis' 1. Delo 809. [in Russian]

25 Dzhumagaliyeva K.V. Razvitie solyanogo promysla v XIX veke v Zapadnom Kazakhstane [*The development of salt industry in the XIX century in Western Kazakhstan*]: avtoref....kand. ist. nauk. Ural'sk, 2010. 28 s. [in Russian]

26 Vvedenskii R.M. Solyanaya regaliya i uchrezhdenie vol'noi prodazhi soli v Rossii [*Salt regalia and the establishment of the free sale of salt in Russia*]. Istoriya SSSR, 1982. №1. P. 171-181 [in Russian]

27 Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. Sobranie Vtoroe [*The Complete collection of laws of the Russian Empire. The Second Meeting*]. SPb.: Tip. II otdeleniya Imperatorskoj kancelyarii, 1865. T. HHHVII, otd. I. 832 p. [in Russian]

28 Gosudarstvennyi arkhiv Orenburgskoi oblasti [*State Archive of the Orenburg region*]. Fond 158. Opis' 1. Delo 28. [in Russian]

29 Gosudarstvennyi arkhiv Astrakhanskoi oblasti [*The State Archive of the Astrakhan region*]. Fond 378. Opis' 1. Delo 30. [in Russian]

30 Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii. Sobranie Vtoroe [*The Complete collection of laws of the Russian Empire. The Second Meeting*]. SPb.: Tip. II otdeleniya Imperatorskoj kancelyarii. T.LV, otd. I. 966 p. [in Russian]

Information about authors:

Kulyash Dzhumagaliyeva – **corresponding author**, candidate of historical sciences, associate professor of the department of «History of Kazakhstan», S.Seifullin Kazakh Agrotechnical Research University, Astana, Republic of Kazakhstan

E-mail: Dz_kylashV@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4758-8916>

Khadisha Aubakirova – candidate of historical sciences, acting professor of the department of «History of Kazakhstan», S.Seifullin Kazakh Agrotechnical Research University, Astana, Republic of Kazakhstan

E-mail: hadishaaubakirova@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9133-6471>

Nurgul Demeuova – candidate of historical sciences, senior lecturer of the department of «History of Kazakhstan», S.Seifullin Kazakh Agrotechnical Research University, Astana, Republic of Kazakhstan

E-mail: nurgul_dk@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6255-674X>

Информация об авторах:

Куляш Джумагалиева – **основной автор**, кандидат исторических наук, ассоциированный профессор кафедры «История Казахстана», Казахский агротехнический исследовательский университет имени С.Сейфуллина, г. Астана, Республика Казахстан

E-mail: Dz_kylashV@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4758-8916>

Хадиша Аубакирова – кандидат исторических наук, и.о. профессора кафедры «История Казахстана», Казахский агротехнический исследовательский университет имени С.Сейфуллина, г. Астана, Республика Казахстан

E-mail: hadishaaubakirova@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9133-6471>

Нургүл Демеуова – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры «История Казахстана», Казахский агротехнический исследовательский университет им. С.Сейфуллина, г. Астана, Республика Казахстан

E-mail: nurgul_dk@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6255-674X>

Авторлар туралы ақпарат:

Куляш Джумагалиева – **негізгі автор**, тарих ғылымдарының кандидаты, «Қазақстан тарихы» кафедрасының қауымдастырылған профессор, С.Сейфуллин атындағы Қазақ агротехникалық зерттеу университеті, Астана қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: Dz_kylashV@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4758-8916>

Хадиша Аубакирова – тарих ғылымдарының кандидаты, «Қазақстан тарихы» кафедрасының профессоры м.а., С.Сейфуллин атындағы Қазақ агротехникалық зерттеу университеті, Астана қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: hadishaaubakirova@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9133-6471>

Нұргүл Демеуова – тарих ғылымдарының кандидаты, «Қазақстан тарихы» кафедрасының аға оқытушы, С.Сейфуллин атындағы Қазақ агротехникалық зерттеу университеті, Астана қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: nurgul_dk@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6255-674X>