

ББК 63.3(2)5

*А.Е. Кухаренко*

**Эволюция административной политики Кабинета  
в земельно-арендной сфере Алтайского горного округа  
во второй половине XIX в.\***

*A.E. Kukharensko*

**Evolution of Cabinet's Administrative Policy  
in Land-Rent Branch in the Altai Mining District  
during the Second Half of XIXth Century**

Рассматривается процесс постепенной трансформации административной политики Кабинета в земельно-арендной отрасли в период ее возникновения, развития и официального оформления приоритетности в хозяйственной деятельности алтайского производственно-территориального комплекса.

**Ключевые слова:** административная политика, аренда, Кабинет, Алтайский горный округ.

История Алтайского горного округа во второй половине XIX в. дает возможность исследовать процесс кардинальной экономической переориентации крупного, со сложившейся хозяйственной направленностью и административной структурой, относительно стабильного производственно-территориального комплекса. Смена доминировавшего направления в развитии округа предполагала не только реализацию сложнейших задач изменения всех компонентов системы, но и созревание предпосылок, наступление кризисного этапа для прежней доминанты, накопление количественных и качественных характеристик для нового курса, осознание и постановку задачи трансформации хозяйственно-административной структуры.

Для реализации административно-хозяйственной политики Кабинет Его Императорского Величества (далее – Кабинет) использовал ведомственный аппарат управления, который осуществлял руководство алтайским производственно-территориальным комплексом. Процесс смены хозяйственной доминанты Алтайского горного округа предполагал постепенную трансформацию системы управления от добычи и переработки полезных ископаемых к лесо- и землеэксплуатации. Земельно-арендное дело было одним из новых направлений, которое поступательно развивалось во второй половине XIX в. и к концу столетия стало одним из ключевых в смене экономического профиля кабинетского хозяйства на Алтае.

Изучением становления и развития земельно-арендной отрасли в пределах интересующего нас

The author of the article considers the process of transformation of Cabinet's administrative policy in land-rent branch during the period of its appearing, development and official setting of priority in the economic activity of the Altai industrial-territorial complex.

**Key words:** administrative policy, rent, Cabinet, Altai mining district.

региона во второй половине XIX в. занимались П.А. Голубев, С.П. Швецов, Г.П. Жидков, Н.В. Юдина и др. К сожалению, вопросы административной политики Кабинета в земельно-арендной сфере в данных работах практически не рассматривались. Административному аспекту темы посвящены публикации Т.Н. Соболевой, П.А. Афанасьева, М.Г. Балашкиной. [1, с. 146–155; 2, с. 233–268; 3, с. 144–150; 4, с. 153–166; 5, с. 187–190; 6, с. 128–136; 7, с. 246–263]. Однако они концентрируют внимание на относительно узком круге вопросов: структурных переменах в окружном аппарате управления, нововведениях в административно-хозяйственном делении ведомственной территории, ревизионной и стационарной формах контроля или, как у М.Г. Балашкиной, носят постановочный характер. Отсутствие обстоятельного освещения заявленной темы в историографии превращает ее в насущную и актуальную задачу исследования.

Указами от 29 августа [8, с. 184; 9, л. 2об.] и 17 октября 1855 г. перед Кабинетом была поставлена цель «озаботиться учреждением оброчных статей и установлением поземельного сбора с тех жителей Алтайского округа, кои не несут никакой повинности по заводам» [10, с. 624]. По всей видимости, это было связано с выходом округа из подчинения Министерству финансов и распространением на алтайских крестьян правил управления сельским населением, действовавших в удельном ведомстве. Тот факт, что удельные чиновники успешно занимались земле- и лесоэксплуа-

\* Работа выполнена при финансовой поддержке Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России», проект «Комплексные исторические исследования в области изучения Западной и Южной Сибири с древнейших времен до современности» (шифр 2009-1.1-301-072-016).

тацией, заставлял кабинетское ведомство показывать свою заинтересованность в развитии указанных отраслей. Однако предпосылок для развития оброчного хозяйства в Алтайском горном округе к этому времени не сложилось, так как практически полностью отсутствовал спрос на землю в силу малой населенности края, занятости жителей на горнозаводских работах, полного бездорожья, оторванности заводских селений от крупных торговых центров [9, л. 2; 11, л. 1], и, что особенно важно, укоренившейся практики почти бесконтрольного пользования землей в тех размерах, которые соответствовали потребностям сельских жителей. Закрытость округа для переселений исключала значительный приток людей, заинтересованных в аренде земли как для удовлетворения собственных нужд, так и на предпринимательские цели.

Проведение масштабной социально-экономической реформы в 1861 г. привело к появлению и постепенному вызреванию предпосылок для развития арендного хозяйства в Алтайском горном округе. Ключевыми факторами, которые, по мнению самих кабинетских чиновников, заложили основы для организации земельно-арендного хозяйства, являлись освобождение крестьян от обязательного труда на вспомогательных операциях при заводах и рудниках и открытие округа для переселений 30 июля 1865 г. [8, с. 135–136; 12, л. 65об., 66].

Первым очагом развития оброчного хозяйства стала одна из лучших для земледелия частей округа – Бель-Агачская степь, по поводу которой в 1863 г. появились первые обращения заинтересованных лиц с просьбой разрешить обработку земли [9, л. 6; 13, л. 8–9]. Хотя процесс оформления первых арендных договорных отношений начался не ранее 60-х гг. XIX в., данный район уже давно находился в эксплуатации окрестного населения [14, л. 14]. Это позволяет говорить о том, что, несмотря на существование двух законов 1855 г., до реформы 1861 г. Алтайское горное правление не проявляло ни хозяйственной, ни административной активности по развитию оброчного хозяйства. Вслед за Бель-Агачской степью вблизи заводов и рудников стали сдаваться в аренду земли, которые оставались свободными после удовлетворения заводских нужд и горнозаводских людей наделами по уставным грамотам в связи с указом от 8 марта 1861 г. [9, л. 2об., 6; 13, л. 23об.].

Нахождение основного массива поступавшей в аренду земли в распоряжении заводских и рудничных контор, небольшие объемы первоначальных арендных платежей, отсутствие специализированной административной системы для извлечения дохода от земли привели к тому, что функциями организации и заведования оброчным хозяйством Кабинета на Алтае стали заниматься не приспособленные для этой цели управленческие структуры [13, л. 23–24об.; 15, л. 5–5об.] Земельно-арендное направление деятель-

ности не получало специализированного административного обеспечения и встраивалось в прежнюю систему управления, что было естественным решением в условиях намечающейся тенденции далекой до оформления в крупную доходную отрасль.

С другой стороны, конторы ограничивались отдачей земли в аренду, сбором арендных платежей, не контролируя реальное землепользование и землеэксплуатацию. Арендное хозяйство развивалось стихийно и являлось скорее побочным продуктом административно-хозяйственной деятельности горнозаводских учреждений. Оно не было объектом профессионального интереса, что отрицательно сказывалось на качестве управления отраслью. Конторы не могли обеспечить полное информационное сопровождение арендного дела. Это открывало широкий простор для самовольного пользования землей населением и существования неизвестных заводоуправлениям бесплатных пользователей земли [9, л. 2].

Довольно быстрый рост арендных доходов на протяжении 60–70-х гг. XIX в. требовал постановки дела на прочную рациональную основу, принятия эффективных административно-хозяйственных, организационных и коммуникационных мер, что предполагало наличие автономной администрации, обладавшей необходимыми познаниями в данной области и готовой посвящать этому направлению деятельности специальное время. Проведенный новым начальником округа Н.И. Журиным в 1883 г. целевой сбор информации о состоянии арендного хозяйства для составления сметного предположения был направлен во все заводские, рудничные конторы, смотрителю Усть-Каменогорской пристани, управляющему казенными золотыми промыслами [15, л. 5–5об.]. Он выявил проблемы с наличием и сбором нужных сведений, с пониманием поставленных задач, неспособностью информационно обеспечить процесс управления [15, л. 50–52].

В то же время поступательное и довольно успешное развитие арендного хозяйства, рост доходов от эксплуатации земельных ресурсов округа привели к появлению новых тенденций в административной политике, которые на следующем этапе стали ключевыми. Несмотря на стремление Кабинета не выходить за рамки использования для развивавшегося арендного дела прежних административных структур, он вынужден был в 1875 г. уступить настойчивым ходатайствам руководства округа и учредить переходную форму в виде специального чиновника разных поручений, в заведование которого до 1884 г. передал Бель-Агачскую степь. Поступательное и успешное развитие аренды в Бель-Агачской степи, показателем чего являлись доходы в 53357 руб. 59 коп. за период с 1867 по 1874 г. превратили этот район в объект пристального административного и финансового внимания Кабинета, а также передовую платформу развития

оброчного хозяйства в округе [13, л. 21об.; 16, л. 1]. К сожалению, тот факт, что чиновник продолжал относиться к конторским служащим Локтевского завода, а заведование арендным делом являлось, по всей видимости, не единственной его обязанностью, не дало того результата, на который рассчитывал Кабинет. Он не смог обеспечить эффективное управление землеэксплуатацией и за 1875–1884 гг. собрал арендных платежей меньше, чем за предшествовавший период – на 38946 руб. 11 коп.

Проходившая в 1882 г. ревизия Алтайского горного округа показала ценность и перспективность земельных и лесных ресурсов края. Кабинету было рекомендовано развивать соответствующие направления хозяйственной деятельности [4, с. 156, 166]. Реализация такой рекомендации означала появление с 1883 г. специализированной структуры и должностных лиц в окружном аппарате управления в виде Земельной части во главе с помощником начальника округа и подчиненных ему трех чиновников по сбору аренды, трех межевщиков и делопроизводителей [17, с. 34–35, 11–22]. Назначение на обширный регион всего трех чиновников, отвечавших за сдачу земли в аренду и сбор арендных платежей, соответствовало отношению Кабинета к оброчному хозяйству как к побочной деятельности. Учитывая, что один из чиновников по сбору аренды назначался исключительно на Бель-Агачскую степь, то становятся понятны объемы работ, которые возлагались на глав новых административно-хозяйственных единиц – арендных районов. Тем не менее появление специализированной структуры было принципиально важно, так как могло повысить компетентность и эффективность управления арендным делом.

Создание Земельной части и некоторая трансформация Лесной части в результате реформы 1883 г. указывают на приоритет отраслевого принципа в административном устройстве земельно-лесного хозяйства. Однако на следующем звене, представленном конкретными лесничествами, доминировал территориальный принцип управления. Точно так же чиновники по сбору аренды, несмотря на отсутствие у подведомственных районов четких и постоянных границ, строили свою деятельность в рамках определенного им территориального пространства [16, л. 1–3об., 6об.–7; 18, л. 53–53об., 59; 19, л. 2–3об., 82–82об., 527, 528, 547, 559]. Однако на уровне Земельной части Главного окружного управления территориальный принцип был более размытым [20, л. 28об.].

Небольшой по сравнению с пространствами округа штат как Лесной, так и Земельной частей, хаотичность, неорганизованность и неразвитость лесного и земельно-арендного дела, несоответствие наличных административных сил задачам развития новых направлений деятельности кабинетского хозяйства,

функционирование параллельных и процедурно близких систем управления в лесной и земельно-арендной отраслях – это те факторы, которые привели к постепенному доминированию территориального принципа. Эволюционный переход к нему начался с процесса соединения и «смешения» функций лесничих и чиновников по сбору аренды. Как минимум, с 1883 г. лесничие заведовали оброчными статьями внутри лесов и на кромке боров, а с 1889 г. получили весь оброчный фонд в районе своего заведования, кроме случаев, когда их территории совпадали с областями надзора арендных чиновников, что оговаривалось особо [13, л. 115–116об.; 20, л. 28–32об.; 21, л. 26–27; 22, л. 60–65]. В то же время некоторые чиновники по сбору аренды брали на себя функции по управлению лесными территориями [18, л. 1–2об.; 19, л. 58–59об.]. В 1888 г. лесничие выдвинули на съезде не просто идею объединения функций, а предложили ликвидировать институт чиновников по сбору аренды, превратив их в лесничих [20, л. 29]. Хотя данная идея не была поддержана, но, по всей видимости, возникла практика замещения чиновниками по сбору аренды должностей лесничих [19, л. 421–421об., 455]. Несмотря на то, что такая ситуация вносила элемент дезорганизации и порождала хаос, постепенно территориальность управления становилась фактическим принципом кабинетского земельно-лесного хозяйства на Алтае, являясь важным шагом на пути к комплексному заведованию природными ресурсами. Проявление такой тенденции было естественным стремлением управляющей структуры оптимизировать административное устройство, сократить издержки и повысить эффективность управления.

При сохранении практически тех же административных сил, комплексный подход к управлению земле- и лесоэксплуатацией значительно увеличивал нагрузку на существовавшую систему, что стало характерной особенностью административной политики Кабинета. Он предпочитал распределять возникающие функции между имеющимися структурными звеньями, а не реформировать их или создавать новые. С 1883 по 1896 г. при увеличившихся объемах и функциях администрации произошел лишь незначительный рост количества лесничеств, появились смотрители Алеусских и Боровых соляных озер, которых можно рассматривать как аналог чиновников по сбору аренды. При всех минусах такая политика имела и очевидные плюсы, так как позволяла избегать неосторожных решений, лишних трат, обеспечивала предельное использование наличных административных сил и давала возможность принимать необходимые решения на основе сформировавшихся предпосылок. Единственным исключением стал значительный рост межевых служащих в округе, однако он не сопровождался качественным улучшением ситуации, что было связано с низким уровнем подготовки межевщиков и

неопределенностью в вопросе намечавшегося землеустройства [14, л. 16об.–18].

Несмотря на создание специализированной земельно-арендной структуры, конторы рудников и заводов продолжали свою деятельность по заведованию оброчными статьями [18, л. 2], что было связано с нехваткой административных ресурсов. Однако их место в системе извлечения доходов от землеэксплуатации изменилось, так как они стали выступать промежуточным звеном между Главным управлением Алтайского горного округа, лесничими, чиновниками по сбору аренды, смотрителями, осуществляя коммуникацию, оборот финансовых средств и другие функции [13, л. 125–126об.; 18, л. 137–137об., 170–170об., 173–173об., 181–181об.; 19, л. 524–524об.; 20, л. 28].

Увеличение объемов работ и доходов от оброчного хозяйства при сохранении старой административной системы привело к возникновению довольно аморфной и пестрой картины управления арендными статьями. Кабинетские чиновники указывают на примерное распределение функций заведования между различными структурами к началу 90-х гг. XIX в.: горные чиновники распоряжались землями заводских дач, лесничие наблюдали за участками в пределах лесных массивов, смотрители Боровых и Бурлинских соленых озер отвечали за арендные участки Кулундинской, Соляной и Карасукской степей, а чиновники по сбору аренды заведовали остальными землями, распределявшимися по трем районам [23, л. 309–309об.]. Судя по материалам делопроизводства, условность такого разделения была велика.

Процесс смены хозяйственных ориентиров Кабинета в округе и перехода на территориальный принцип административной структуры являлся не целенаправленным, а скорее вынужденным и неосознанным продуктом политики Кабинета. На фоне усиления важности арендного хозяйства происходило также болезненное для ведомства распределение полномочий в системе управленческих структур, что касалось самых различных вопросов заведования оброчными статьями, но прежде всего финансовых. Практика показывала необходимость повышения самостоятельности среднего и местного звеньев [19, л. 333–335об., 337–337об.; 22, л. 9–14, 56–59, 66–67, 85–85об.].

Тенденции к комплексному заведованию имуществом Кабинета на местах и повышению степени самостоятельности низовых структур нашли свое акцентированное выражение в проекте начальника

Алтайского горного округа Н.И. Журина, представленного в Кабинет в 1890 г. Он предусматривал объединение под одним руководством всех отраслей хозяйства, в том числе и горной промышленности [24, л. 38об.–59об.]. Без санкции Кабинета Н.И. Журиным приступил к осуществлению проекта по введению новых относительно самостоятельных административно-хозяйственных единиц – имений, предназначенных для комплексного управления лесами, арендными районами, переселенческим делом и осуществления надзора за прекратившими свою деятельность промышленными объектами. Н.И. Журиным определенное направление в реформировании административной системы в 1896 г. Учитывая, что в 1894 г. всем «чиновникам, заведующим оброчными статьями», было передано также и заведование переселенческими участками в Алтайском горном округе [22, л. 60–65], то в первой половине 90-х гг. XIX в. эволюция к комплексному управлению на ограниченном территориальном пространстве начинала приобретать законченный характер. Логичным продолжением стал принципиальный аспект административной реформы 1911 г., который ставил своей целью создание «хозяйна» на местах [12, л. 164–165об.].

Слабая организованность земельно-арендного и лесного хозяйства, поиски административных решений по повышению эффективности управления им, существенное увеличение нагрузки и проблемы с функционированием и информационным обменом в системе управления в первой половине 90-х гг. XIX в. указывали на назревшую потребность в серьезном реформировании структуры. Недостаточность административных сил грозила не только потерей управляемости отраслью, но и серьезными экологическими последствиями, затрагивавшими коммерческие интересы Кабинета.

Кардинальные изменения в характере экономической и административной политики определили официальную смену хозяйственной доминанты Алтайского округа в 1896 г. и заложили основы для дальнейшей эволюционной диверсификации производственно-территориального комплекса. При этом стоит отметить, что в выработке Кабинетом политики важную роль играл ее прецедентный характер, когда либо конкретный случай, либо проверка разработанных мероприятий на практике являлись стимулом к разрешению определенной ситуации и созданию на этой основе общих правил.

### Библиографический список

1. Соболева Т.Н. Управление кабинетским земельно-арендным хозяйством на Алтае в конце XIX в. // Проблемы истории дореволюционной Сибири : сб. науч. ст. – Томск, 1989.

2. Соболева Т.Н. Управление Алтайского (горного) округа и Змеиногорского края в 1861–1917 гг. // Серебря-

ный венец России (очерки истории Змеиногорска) / под науч. ред. В.А. Моисеева. – 2-е изд., испр. и доп. – Барнаул, 2003.

3. Афанасьев П.А. Подготовка ревизии Алтайского горного округа 1882 г. в контексте антикризисной стратегии высшего руководства страны // Исторические исследова-

ния в Сибири. Проблемы и перспективы : сб. материалов III регион. молодеж. науч. конф. – Новосибирск, 2009.

4. Афанасьев П.А. Проведение и итоги ревизии Алтайского горного округа 1882 года // Исторический ежегодник : сб. науч. тр. / Институт истории СО РАН. – Новосибирск, 2009.

5. Афанасьев П.А. Становление независимого контроля в Алтайском горном округе в 70-е гг. XIX в. // Актуальные вопросы истории Сибири : Шестые науч. чтения памяти проф. А.П. Бородавкина : в 2 ч. / под ред. В.А. Скубневского, Ю.М. Гончарова. – Барнаул, 2007. – Ч. 1.

6. Балашкина М.Г. История управления земельно-арендным хозяйством Алтайского округа: эксплуатация или капитализация ресурсов региона? (к постановке проблемы) // III научные чтения памяти Ю.С. Булыгина : сб. науч. тр. / под ред. Ю.М. Гончарова, В.Н. Владимирова. – Барнаул, 2005.

7. Балашкина М.Г. Управление арендно-земельным хозяйством Алтайского округа в начале XX в.: обзор основных тенденций // Актуальные вопросы отечественной истории XX века : сб. науч. ст. – Барнаул, 2006.

8. Жидков Г.П. Кабинетское землевладение (1747–1917 гг.). – Новосибирск, 1973.

9. Государственный архив Алтайского края (ГААК). – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3573.

10. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (ПСЗРИ-2). – СПб., 1856. – Т. 30. – Отд. 1. – №29727.

11. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3129.

12. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3117.

13. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2144.

14. Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 468. – Оп. 23. – Д. 1137.

15. ГААК. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 567.

16. РГИА. – Ф. 468. – Оп. 23. – Д. 930.

17. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (ПСЗРИ-3). – СПб., 1886. – Т. 3. – №1366, приложение к №1366.

18. ГААК. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 755.

19. ГААК. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 787.

20. ГААК. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 998.

21. ГААК. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 764.

22. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2143.

23. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 156.

24. РГИА. – Ф. 468. – Оп. 22. – Д. 804.