

ББК 63.3(2)522

А.Е. Кухаренко

Начальный период формирования «управленческого полигона» земельно-арендного хозяйства Кабинета на Бель-агачской степи Алтайского горного округа в 60-х гг. XIX в. *

A.E. Kukharensko

The First Stage of the «Management Space's» Forming in the Land-Rent Economy of the Cabinet on Bel-Agachskaya Steppe in Altai Mining District during the 60s of the XIXth Century

Рассматриваются первоначальные шаги по развитию земельно-арендной отрасли на Бель-агачской степи и причины, превратившие данную территорию в «управленческий полигон» Кабинета. Указываются факторы, которые определили развитие данного района и всего арендного хозяйства Алтайского горного округа.

Ключевые слова: Кабинет, Алтайский горный округ, Бель-агачская степь, управленческий полигон, Семипалатинск, аренда.

Реформа 1861 г. поставила хозяйство Кабинета его императорского величества (далее Кабинет) в сложное положение и наряду с другими факторами привела к постепенному упадку сереброплавильного производства в Алтайском горном округе, свертыванию кабинетской горной промышленности и почти полной ее ликвидации в 90-х гг. XIX в. В то же самое время на протяжении второй половины XIX в. происходил постепенный рост доходов Кабинета от земельного хозяйства округа, что предопределило необходимость решения сложнейшей и во многом уникальной проблемы смены производственной направленности региона от горнозаводской к сельскохозяйственной доминанте. Не удивительно, что смена хозяйственных ориентиров заняла довольно длительное время, потребовавшееся для понимания необходимости перемен и определения конкретных шагов реализации модернизационной задачи. Среди целого комплекса сложнейших вопросов, с которыми столкнулась ведомственная бюрократия в намеченном направлении, обращает на себя внимание возникшая и законодательно оформленная еще в середине 50-х гг. XIX в. идея создания арендной отрасли в округе. Ее

The article touches such question as initial steps of the land-rent branch's development on Bel-Agachskaya steppe and the reasons which transformed this territory in «management space» of the Cabinet. The author of the article points out factors which determined the development of the Bel-Agachskaya steppe and the whole rent economy of the Altai mining district.

Key words: Cabinet, Altai mining district, Bel-Agachskaya steppe, management space, Semipalatinsk, rent.

практическое воплощение тесно связано с развитием арендных отношений в Бель-агачской степи, являвшейся во второй половине XIX в. передовым районом и экспериментальной площадкой формировавшегося оброчного хозяйства Кабинета.

В статье используется термин «управленческий полигон», под которым мы понимаем ограниченную территорию, где развитие определенного направления производственной деятельности сопровождается административными и хозяйственными мероприятиями, управленческими методиками и моделями принятия решений, носящими экспериментальный и опытный характер. Ограниченная территория, в пределах которой функционирует административный аппарат и существует система сложившихся социально-экономических связей, выступает источником получения управленческого опыта. В этом смысле возможно использование и двух других терминов: «административно-хозяйственный полигон» и «экспериментальная площадка», однако, на наш взгляд, понятие «управленческий полигон» более широко и комплексно отражает суть изучаемого явления.

* 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).

Интерес к земельно-арендной отрасли Кабинета, возникнув у дореволюционных исследователей, сохранился до сих пор. Его изучением занимались П.А. Голубев, С.П. Швецов, Г.П. Жидков, Н.В. Юдина, Т.Н. Соболева, М.Г. Балашкина и др. Однако положение Бель-агачской степи в структуре оброчного хозяйства Алтайского горного округа практически не затрагивалось историками.

Задача создания оброчного хозяйства на свободных землях Кабинета была поставлена указами от 29 августа [1, с. 184; 2, л. 2об.] и 17 октября 1855 г. [3, с. 624]. Однако в силу горнозаводской монопрофильности округа и низкой плотности его населения отсутствовал спрос на землю. Таким образом, не было важнейшей предпосылки для создания арендной отрасли. Формирование условий для развития нового вида кабинетского хозяйства в округе связано с освобождением крестьян от обязательного труда на заводах в 1861 г. и разрешения переселений на Алтай указом от 30 июля 1865 г. [1, с. 135–136; 4, с. 834–837].

Первым районом, где начала формироваться относительно организованная система аренды, стала Бель-агачская степь, расположенная на юго-западе Алтайского горного округа, в Семипалатинском Прииртышье, в 15 верстах от Иртыша. Район представлял собой равнину, окруженную с трех сторон борами (Барнаульским, Шульбинским и Локтевским), а с четвертой стороны примыкавшей к ней Коростелевской степью. Чиновники второй половины XIX в. оценивали Бель-агачскую степь как одну из самых плодородных земель округа [1, с. 184; 5, л. 14, 19; 6, л. 84; 7, л. 9]. Именно данная локальная административно-хозяйственная территория стала местом реализации первых управленческих решений по построению арендного хозяйства: опробывались таксационные нормативы, отрабатывались принципы и методы организации нового дела, испытывались разные системы аренды. Бель-агачская степь вместе с Коростелевской, Ремовской, Узской степями превратилась не только в передовой район развития отрасли, но и в «управленческий полигон», где Кабинет и местные учреждения нарабатывали опыт и распространяли его на другие оброчные статьи Алтайского горного округа. Таким образом, закладывалась основа для создания масштабного арендного хозяйства Кабинета на юго-востоке Западной Сибири.

Формирование земельно-арендной отрасли практически «с нуля» в силу глобальности задачи требовало серьезных усилий, постепенности действий и осторожности. Потребность в накоплении опыта приводила к первоначальной локальной реализации хозяйственной политики и ее прецедентному характеру, когда выработка решения и общих норм шла в ответ на конкретную ситуацию, требующую реагирования. Бель-агачская степь стала первым районом,

где Алтайское горное правление начало развитие арендной отрасли.

Первоначальные мероприятия по реализации указов от 29 августа и 17 октября 1855 г. состояли в сборе сведений о возможных оброчных статьях как сельскохозяйственного, так и промышленного характера [8, л. 1–2]. Бель-агачская степь практически сразу привлекла к себе внимание. Уже в конце 1861 г. появился проект ее размежевания и устройства на ней арендного хозяйства. Наибольшую актуальность, вероятно, приобрела проблема определения платы за арендуемую населением землю [8, л. 3]. 14 марта и 4 сентября 1863 г. доверенный от граждан города Семипалатинска коллежский асессор Земляницын просил Кабинет предоставить его доверителям право безвозмездного владения землей в урочище называемом «Бель-Агач» или же снять ее в аренду в случае невозможности бесплатного пользования землей [7, л. 8]. Население ходатайствовало о передаче земли не в одни руки, а многочисленным и конкретным хозяевам пашенных заимок на умеренный и неизменяемый срок с установлением разной платы за пахотные и непахотные участки. По всей видимости, данная просьба явилась ответной реакцией на ситуацию, вызванную реформой 1861 г., когда ведомственные чиновники имели возможность поставить вопрос о правомерности пользования мещанами, казаками и казаками территориями Алтайского горного округа в сельскохозяйственных целях.

Кабинет сразу отреагировал на проявленную жителями Семипалатинска инициативу, что привело к установлению определенных правил по арендному хозяйству. Желание населения получить землю в бесплатное пользование было отвергнуто на основании указа от 29 августа 1855 г. На подобную льготу не могло претендовать население, которое не несло никаких заводских повинностей. Безвозмездная эксплуатация земли, по мнению Кабинета, была бы прежде всего несправедлива по отношению к тем крестьянам, которые платили 6-рублевый оброк за пользование своими участками [7, л. 9об.]. Хотя Кабинет оценивал сдачу участков в аренду с торгов наилучшим способом извлечения дохода от земли [8, л. 3об.], однако он пошел навстречу ходатайству генерал-губернатора Западной Сибири Дюгамеля, закрепив участки за жителями Семипалатинска и установив единовременную плату за них на продолжительный срок [7, л. 8об.].

Что касается определения размера арендной платы за участки, то Кабинет отстоял свои интересы и ввел распоряжением от 18 января 1865 г. арендную плату по 40 коп. с десятины для пользователей землями Бель-агачской степи. Введение подесятинной платы в 40 коп. возникло из деления 6-рублевого оброка, который платило население Алтайского округа, на 15 десятин условной наделной нормы [1, с. 130; 9, с. 279]. Земля стала сдаваться целиком, без выделения

из нее пашенных, сенокосных и выгонных территорий, ценность которых различалась. Условием заключения договора стал 5-летний срок аренды, который также вводился по аналогии с мерами в отношении добавочных наделов горнозаводского населения. Свободные земли решено было сдавать в случае конкуренции с торгов. Арендную плату предполагалось начать взыскивать немедленно с 1865 г. [7, л. 9об.–10].

19 марта 1865 г. Алтайское горное правление донесло в Кабинет, что в Бель-агачской степи кроме жителей Семипалатинска есть и другие люди, которыми также были поданы прошения об отводе участков. Кабинет 22 мая 1865 г. разрешил сдавать землю в аренду по 40 коп. с десятины тем, кто уже пользовался ею ранее, а для новых желающих проводить торги [7, л. 11–11об.]. В связи с этим Локтевская заводская контора сделала 406 отводов земель на Бель-Агаче. Размер участков значительно колебался и составлял преимущественно от 0,5 до 50 дес. Максимальный участок имел размер в 238 дес. Планировалось осуществить еще около 400 отводов [7, л. 19об.].

Первые шаги по постановке оброчного хозяйства в Бель-агачской степи демонстрируют важнейшую характерную черту хозяйственной политики Кабинета, которая была свойственна ему как в начале организации арендного дела, так и в дальнейшем. Политика носила прецедентный характер, отталкиваясь от конкретного практического случая или проблемы, в процессе разрешения которых вырабатывались определенные меры, процедуры, правила, выявлялись векторы развития и приоритеты. Прецедент стал активатором деятельности кабинетской администрации, способствующим выработке определенной нормы для административно-хозяйственного пространства округа. При этом стоит отметить, что хотя прецедентность не отвечала целям активного и прогрессивного развития отрасли и не соответствовала опережающему типу политического курса, однако на этапе становления и первых шагов в развитии новой хозяйственной деятельности такой подход выступал оптимальным источником для построения арендного хозяйства.

Итак, первые мероприятия по организации аренды привели к выработке решений, которые впоследствии стали основными не только в отношении рассматриваемого района, но и округа в целом. Плата по 40 коп. за десятину превратилась в базовую для определения таксационных нормативов и действовала практически весь период существования арендного хозяйства в Алтайском округе. Другая важнейшая мера касалась введения 5-летнего срока аренды как наиболее предпочтительного для заключения контрактов. По всей видимости, указанный срок был выбран произвольно как некое среднее и относительно оптимальное значение для действия договорных отношений. Тем не менее он довольно продолжительное время являлся основным для всего арендного хозяйства. Характерно

также стремление ведомственной бюрократии сдавать землю с торгов, что отвечало не только потребностям максимального получения прибыли, но также объективно определяло рыночную стоимость земельного участка. На протяжении всего периода развития арендой отрасли во второй половине XIX – начале XX в. в действиях Кабинета можно было увидеть боязнь извлечения меньшей, чем это возможно, прибыли от землеэксплуатации. Но в условиях 60-х гг. XIX в. вряд ли можно было рассчитывать на определение стоимости аренды с помощью торгов за редким исключением.

Не менее важной стала поставленная Кабинетом задача «по наступлению удобного времени привести в известность земли, которые ныне находятся в пользовании семипалатинских жителей» [7, л. 9об.]. Понятно, что уже сама формулировка не располагала к быстрой реализации этой меры, однако направление дальнейшего развития арендного хозяйства выкристаллизовывалось довольно четко. Тем не менее потребовалось почти полвека, чтобы приступить к масштабным работам по межеванию и приведению в известность арендных статей в Алтайском округе.

Уже первые годы эксплуатации Бель-агачской степи арендой демонстрируют поступательное движение администрации в разрешении всех вопросов функционирования новой системы хозяйственной деятельности. Робкая, неспешная последовательность действий постепенно проясняла все необходимые вопросы и закладывала предпосылки для выстраивания системы арендного хозяйства в Алтайском округе. 10 июля и 30 сентября 1866 г. Алтайское горное правление поставило перед Кабинетом целый ряд вопросов: надо ли при отдаче в аренду бель-агачских земель руководствоваться правилами, которые содержатся в Уставе об оброчных казенных статьях, или особыми, установленными Кабинетом; можно ли отдавать бель-агачские земли в аренду без торгов за 40 коп. с десятины всем желающим, а не только тем, кто пользовался ими ранее, допуская торги только в тех случаях, когда одну и ту же местность будут просить несколько лиц, не пользовавшихся этими землями прежде; надо ли при заключении договора требовать залог или поручительство? [7, л. 19–19об.].

23 января 1867 г. последовало разъяснение Кабинета. Ввиду того, что существующие арендаторы исправно платили арендную плату, внесение залога решено было требовать только от крупных арендаторов, т.е. взявших участки более 100 дес., и заключать с ними законные контракты. При заключении крупных договоров предписывалось исходить как из общих положений российского законодательства, так и из инструкций и постановлений удельного ведомства. С остальными арендаторами, претендовавшими на площади от 5 до 100 дес., заключать «условие» не требовалось, а только брать с них подписки в исправ-

ном платеже оброка за полгода вперед и содержании взятых участков. Участки менее 5 дес. решено было не отдавать в аренду, чтобы избежать дробности в межевании и расчетах [7, л. 19об.–20об.]. Торги планировалось проводить только в том случае, если на участок будет несколько претендентов. Однако чиновники понимали, что вряд ли такая конкуренция могла сложиться в условиях существования длительного землепользования в Бель-агачской степи. Появление хотя бы двух соискателей на один участок было проблематично.

Кабинет также учел мнение Алтайского горного правления, которое считало, что, во-первых, бель-агачские арендаторы в связи с большим их количеством могут встретить затруднения в поиске поручителей, а обеспечить аренду залогом не смогут из-за бедности. Во-вторых, в случае обеспечения залогом аренды мелких участков дробность и незначительность сумм повлечет большую переписку, отчетность и лишние расходы. Таким образом, из позиции Кабинета видно, что в 60-х гг. XIX в. ведомство мало интересовалось арендным хозяйством, так как легко шло навстречу арендаторам и поступалось своими интересами в вопросе об обеспечении договора залогом. Впоследствии с развитием арендного дела и сменой приоритетов в хозяйственной направленности округа залог превратился в одно из ключевых требований арендных отношений вне зависимости от суммы контракта, соблюдение которого было довольно строгим. Взгляд Кабинета на аренду как на побочное явление отразили выработанные ведомством правила. Предполагалось, что они должны были не сильно обременять заводоуправления перепиской и не стеснять арендаторов на первое время учреждения оброчных статей в округе какими-то тяжелыми условиями [7, л. 20об.].

Примечательно, что Кабинет на этапе первоначального становления оброчного хозяйства не стремился к максимальному извлечению прибыли. Его решения походили скорее на попытку найти промежуточную форму дальнейшей реализации и развития арендного дела. Причем они носили характер консенсуса с арендаторами и приспособления к существовавшим условиям, а не были попыткой их изменить и установить новые. Прецедентность, поступательность и второстепенная важность арендного хозяйства по сравнению с горной промышленностью в 60-х гг. XIX в. проявлялись довольно ярко. В дальнейшем с ростом доходов от эксплуатации земли хозяйственная политика Кабинета станет гораздо более жесткой и созидательной.

Новые правила установили две важных тенденции, одна из которых впоследствии приняла характер общеокружной, а вторая стала характерной чертой исключительно для Бель-агачской степи. Первая заключалась в использовании при выработке пра-

вил и развитии арендного дела в Алтайском округе не столько казенного опыта, хотя и это имело место, сколько более успешного опыта ведения оброчного хозяйства в удельном ведомстве. Вторая тенденция на долгие годы превратила Бель-агачскую степь в район крупных арендных статей в связи с тем, что минимальный размер участка равнялся пяти десятинам.

Наконец, Кабинет принял решение, которое фактически определило Бель-агачскую степь не только как район формировавшихся интенсивных арендных отношений, но и как экспериментальную платформу. Все выше приведенные меры и правила были приняты на 5 лет в виде опыта [7, л. 21]. Примечателен и другой факт. Практически сразу после начала организованной аренды в Бель-агачской степи Кабинет впервые опробовал механизмы рассрочек платежей, введенные на два года (1869–1870 гг.), так как с 1865 по 1869 г. в степи был неурожай [10, л. 14]. В дальнейшем ведомство постоянно применяло данную форму взимания платы в ситуациях неурожая, но, по всей видимости, не очень охотно, так как обычно это сопровождалось долгими выплатами и хроническими недоимками.

Распространение выработывавшихся в Бель-агачской степи правил на другие постепенно возникавшие очаги аренды на территории округа началось 4 июля 1867 г., когда Кабинет применил их с некоторыми дополнениями к аренде заводских земель, оставшихся свободными после удовлетворения заводских нужд и наделения участками горнозаводских людей по уставным грамотам в соответствии с указом от 8 марта 1861 г. [7, л. 23об.].

Выше мы указывали, что в Бель-агачской степи отводом земель, а значит, и взиманием оброка занималась Локтевская заводская контора. В условиях отсутствия специальной административной системы для руководства арендным хозяйством данную функцию пришлось брать на себя местной горной администрации. «Бель-Агач» стал первым опытом апробации во многом вынужденного применения к новой отрасли непрофильной системы управления. Эффективность и успешность использования горных контор в вопросах заведования земельно-арендным делом, утвердившимся в округе с 60-х гг. XIX в. и использовавшимся вплоть до административной реформы 1883 г., были низки, так как заведование арендными статьями не входило в прямые обязанности горных инженеров и не отвечало их профессиональным интересам и специализации. Поэтому первые шаги построения арендного хозяйства практически сразу привели к пониманию необходимости создания специального административного аппарата для управления оброчным делом. Начиная с 1866 г. Алтайское горное правление возбуждало вопрос об определении особого чиновника по надзору в Бель-агачской степи для

правильного содержания оброчных статей, ведения оброчной книги и счетоводства, а также нескольких вольнонаемных писарей при нем [7, л. 19].

Настойчивое давление на центральное звено ведомства в вопросе о назначении в Бель-агачскую степь управленца выглядит логичным шагом местной администрации, так как количество арендных статей в районе росло, появлялись новые вопросы и проблемы, которые требовали решения на месте. Бель-агачская степь постепенно стала объектом пристального внимания. Наличие проводника административно-хозяйственной политики в передовом арендном районе и роль его как руководителя «управленческим полигоном» - это принципиально важный элемент, который должен был не только обеспечивать исполнение решений, но и позволял бы иметь постоянную и компетентную обратную связь. Промежуточным этапом стало использование Алтайским горным правлением наличных административных ресурсов – выделение с 1875 г. в Бель-агачскую степь чиновника разных поручений Айдарова. Такая практика сохранилась до 1884 г., пока на смену Айдарову не пришел чиновник по сбору аренды, предусмотренный в штатном расписании 1883 г. [10, л. 1, 3, боб.–7].

В управленческой практике арендного района просматривается характерная особенность административной политики Кабинета, которая заключалась в возложении новых функций и обязанностей на имевшихся исполнителей. Точно так же через наличные административные силы решались и вопросы хозяйственного роста. Традиционно затягивалось введение принципиальных изменений, что было чревато достижением «предельной нагрузки» и «предельной эффективности», способной поставить под вопрос дееспособность всей системы. Однако при очевидных минусах в данной модели имелись и плюсы, особенно заметные в условиях сложных процессов смены хозяйственной доминанты алтайского производственно-территориального комплекса.

Подводя итоги, подчеркнем, что Бель-агачская степь стала не только передовым районом первоначальных мер по развитию арендного дела в Алтайском горном округе, но также являлась источником для выработки правил, нормативов, «таксировок» постановки земельно-арендной отрасли в округе и «управленческим полигоном» для кабинетской бюрократии, на котором отрабатывались многие проблемы заведования оброчным хозяйством.

Библиографический список

1. Жидков Г.П. Кабинетское землевладение (1747–1917 гг.). – Новосибирск, 1973.
2. Государственный архив Алтайского края (ГААК). – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3573.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (ПСЗРИ-2). СПб., 1856. – Т. 30. – Отд. 1. – №29727.
4. ПСЗРИ-2. СПб., 1867. – Т. 40. – Отд. 1. – №42353.
5. Российский Государственный исторический архив (РГИА). – Ф.468. – Оп. 23. – Д. 1137.
6. РГИА. – Ф. 468. – Оп. 23. – Д. 895.
7. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2144.
8. ГААК. – Ф. Д-163. – Оп. 1. – Д. 168.
9. Бородавкин А.П. Реформа 1861 г. на Алтае. – Томск, 1972.
10. РГИА. – Ф. 468. – Оп. 23. – Д. 930.