

ББК 63.3(2)53

А.Е. Кухаренко

**Повышение эффективности управления
земельно-арендным хозяйством Кабинета
в Алтайском округе в 1910–1916 гг.***

A.E. Kukharensko

**Raising the Efficiency of Managing Cabinet's Land-rent
Economy in the Altay District during the 1910–1916**

Рассматриваются мероприятия по повышению эффективности управления земельно-арендным хозяйством Кабинета в Алтайском округе в период деятельности на должности начальника округа В.П. Михайлова. Анализируются процессы усиления интенсивности и информационной обеспеченности административной политики.

Key words: Кабинет, Алтайский округ, В.П. Михайлов, аренда, административная политика, управление.

The author of the article considers arrangements aimed to increase management efficiency of Cabinet's land-rent economy in the Altay District during V.P. Mikhaylov's activity on a post of the district chief. The processes of the administrative policy's intensification and information supply are analyzed.

Key words: Cabinet, Altai district, V.P. Mikhaylov, rent, administrative policy, management.

Исследование истории развития арендной отрасли Кабинета его императорского величества (далее Кабинет) в Алтайском округе в начале XX в. позволяет рассматривать меры по интенсификации и повышению доходности одного из хозяйственных направлений алтайского производственно-территориального комплекса в контексте практического и теоретического изучения моделей управления сложными административно-хозяйственными образованиями. Не менее актуальна задача реконструкции земельных отношений на юго-востоке Западной Сибири.

В статье рассматривается период деятельности В.П. Михайлова в должности начальника Алтайского округа с 1910 по 1916 г., когда реализовывались важные административно-хозяйственные мероприятия по интенсификации земельно-арендной отрасли. Проводимые В.П. Михайловым мероприятия носили комплексный характер, однако в целях лучшего понимания происходивших процессов представляется оправданным ввести их условное деление на хозяйственные и административные. В данной статье мы остановимся на административном аспекте политики Кабинета в арендной отрасли, в то время как ее хозяйственная составляющая являлась предметом рассмотрения в другой публикации [1, с. 133–137].

Развитие земельно-арендного хозяйства Кабинета в Алтайском округе в начале XX в. привлекало вни-

мание таких исследователей, как И.А. Асалханов, Л.М. Горюшкин, И.В. Островский, Т.Н. Соболева, Е.И. Соловьева, А.А. Храмов и др. Однако стремление комплексно рассмотреть политику ведомства по интенсификации всей административно-хозяйственной системы на Алтае можно увидеть лишь в двух дореволюционных обзорах, посвященных деятельности Кабинета и Алтайского округа в период с 1911 по 1916 г. [2–3], и в монографии Г.П. Жидкова [4, с. 194–213]. В обзорах представлена официальная и по большей части фрагментарная картина событий, а в монографии советского исследователя административным мерам в земельно-арендной отрасли уделено незначительное внимание. Поэтому можно утверждать, что до сих пор отсутствует всесторонняя и глубокая реконструкция административно-хозяйственной политики кабинетского ведомства в этой сфере.

Рассматривая административное направление деятельности Кабинета в 1910–1916 гг., необходимо прежде всего остановиться на анализе административной реформы 1911 г., проведение которой стало одним из ключевых шагов в процессе интенсификации земельно-арендной отрасли округа. Предшествующее развитие кабинетского хозяйства на Алтае довольно ясно обрисовало потребность в создании административной структуры, которая бы соответствовала поставленным задачам развития лесного и земельно-

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект №11-11-22002a/Т.

арендного сегментов алтайского производственно-территориального комплекса. Существовавшие до 1911 г. управляющие имениями в составе 12 человек на 42 млн десятин территории округа даже при наличии помощников были не в состоянии обеспечить не только повышение прибыльности хозяйства, но и адекватное управление огромными районами [5, л. 6; 6, л. 164]. Большие объемы канцелярской работы не позволяли руководителям имений знать управляемые ими пространства.

Искусственно создаваемый дефицит административных кадров, постепенное повышение нагрузки на имевшиеся управленческие ресурсы в условиях расширения хозяйства, достижение предельной эффективности деятельности чиновников, крайняя осторожность, реформирование как ответ на существующее положение и его фиксация при незначительном учете перспектив дальнейшего развития – это характерные черты административной политики Кабинета примерно до второго десятилетия XX в. [7, с. 96].

Изменение модели управления округом воплотилось в административной реформе 1911 г. [8, с. 242; 9, с. 141–142], представлявшей собой качественно новое явление. Значительное усложнение административной структуры, выразившееся в создании 47 лесничеств, 3 арендных районов и надзорной инстанции в виде старших лесничих [10, с. 227, 230], резко повысило возможности управления окружным хозяйством, позволило выделить локальные административно-хозяйственные единицы со своими управленцами на местах. Реформа ориентировалась на создание из лесничих настоящих «хозяев» территории, которые должны были досконально знать управляемое ими пространство и были бы способны оперативно и эффективно руководить хозяйством, отстаивать интересы Кабинета. В дальнейшем В.П. Михайлов предполагал создание из лесничеств самокупаемых и максимально самостоятельных административно-хозяйственных единиц, что логично бы завершило достижение указанной выше задачи.

По мнению Т.Н. Соболевой, в реформе 1911 г. присутствовали две явных тенденции: «к усилению надзора за деятельностью той части администрации, от которой зависели финансово-экономические показатели кабинетского хозяйства и к усовершенствованию руководящих звеньев бюрократического аппарата управления разных уровней» [10, с. 231]. Реформа 1911 г. отличалась динамизмом, гибкостью, поощрением инициативы и самостоятельности хозяйствующих субъектов, ориентировалась на долгосрочную перспективу [10, с. 238]. В ней реализовалась задача построения четкой и эффективной иерархии власти. Все это самым благоприятным образом отразилось на росте доходов от арендного хозяйства. Вместе с процессами землеустройства и приведения в известность «недвижимого» имущества

Кабинета административная реформа отразила важное направление в построении эффективной системы хозяйствования: локализовать, инвентаризировать, административно зафиксировать непосредственный источник дохода и тем самым повысить его управляемость. Таким образом, реформа 1911 г. качественно отличалась от предшествующих ей реформ 1883 и 1896 гг., так как отвечала потребностям развития всех отраслей производственно-территориального комплекса, повышала интенсивность управления и хозяйствования, имела серьезный потенциал на перспективу. Введение достаточного количества мелких административно-территориальных образований создавало плотную и насыщенную систему руководства разнохарактерными территориями округа, существенно уменьшив управляемый район для отдельного чиновника. Надстройка над лесничествами и арендными районами в виде старших лесничих отвечала потребностям иерархичности структуры, частичной ее децентрализации и обеспеченности надлежащим и своевременным контролем. Тот факт, что дробление существовавших и появление новых лесничеств и арендных районов продолжалось и после реформы 1911 г. [10, с. 233–238], позволяет сделать вывод о переходе административной политики Кабинета от осторожных и консервативных действий к адекватной хозяйственной ситуации и опережающей системе управления. Удачная административная новация позволила Михайлову реализовать поставленные Кабинетом задачи и осуществить кардинальную перестройку всей административно-хозяйственной жизни округа, что подчеркивалось и чиновниками Кабинета [11, л. 218, 276].

Задача повышения интенсивности управления требовала создания прочной нормативной базы и системы правил для руководства в деятельности администрации. Основополагающими в данном направлении стали разработанные в 1910 г. и утвержденные Кабинетом 20 января 1911 г. «Правила об образовании оброчных статей в Алтайском округе и о порядке заведывания ими и сдачи в аренду» (далее Правила) [12, с. 793–810].

Примечательно, что на этапе подготовки правил предлагалось использовать созданную еще в середине 90-х гг. XIX в. систему определения арендной платы по производительности промышленных предприятий, арендовавших землю у Кабинета [13, л. 27–30]. Приходится согласиться с кабинетскими чиновниками, которые сами считали, что в период с конца 90-х гг. XIX в. до 1910 г. в округе практически ничего не делалось для развития оброчного хозяйства [5, л. 50б.], о чем и свидетельствует указанный выше факт. Кроме того, желание Кабинета облагать арендным платежом производство или доходность напоминает скорее феодальное право передачи государственных прерогатив, так как право владельца с капиталистической точки

зрения предполагает сдачу в аренду земли по ее рыночной стоимости, а не по стоимости построенного на нем заведения, производительности и доходности предприятия.

При В.П. Михайлове интенсивность процесса создания и совершенствования нормативной базы административно-хозяйственной деятельности для руководства округа, по сравнению с предыдущими годами, была очень высока и осуществлялась не только через Правила, приказы, но и циркуляры, которые регулярно заменялись, дополнялись, корректировались и улучшались. На определенном этапе пришлось даже издать сборник правил, приказов и циркуляров, который позволяет увидеть картину повышенной активности администрации в данном вопросе [12]. Сборник фиксировал существовавшую нормативную базу и помогал чиновникам быстро с ней познакомиться, уточнить различные вопросы.

В результате принятых мер, с одной стороны, сформировалось системное нормативное поле, цементирующее административно-хозяйственную деятельность. С другой стороны, коммуникативное пространство в земельно-арендной сфере стало очень насыщенным и информационно объемным, что существенно увеличило интенсивность управленческой коммуникации. Заслуга администрации была в том, что интенсивность и информационная насыщенность коммуникации не препятствовали эффективности управления, а наоборот, способствовали ему.

Важным элементом повышения интенсивности и эффективности управления стала оптимизация технических аспектов административной деятельности. Разрабатывались новые формы отчетности, усложнялась система предоставления сведений, ужесточалась должностная дисциплина. Постоянной заботой администрации стало сокращение канцелярской работы лесничих в целях высвобождения времени для изучения управляемых территорий. Этому способствовали новые арендные книги, изменение принципов работы чертежной, создание специального статистического отдела при Земельной части, который брал на себя функции составления сложных годовых отчетов по лесничествам, прежде отнимавших у лесничих много времени и сил [3, с. 80].

Различные механизмы административной политики способствовали не только повышению эффективности управления, но и улучшали процесс коммуникации, информационного обмена и обеспечения. Одним из таких комплексных механизмов явилось создание информационно-аналитических отчетов по насущным проблемам арендной отрасли: направления развития оброчного хозяйства, проблема арендных поселков, разработка соляных озер [14–17]. Отчеты характеризовались не только высокой квалификацией авторов, научным подходом, информативностью, но и своим программным характером. Вместе с вышеуказанными

мерами все это должно было способствовать выполнению задачи получения как можно более полной и адекватной информации о состоянии различных сторон кабинетского хозяйства на Алтае. И надо отметить, что администрация целеустремленно двигалась в этом направлении.

Вместе с тем аналитические отчеты являлись определенным тестером административной системы, заставляя ее работать с повышением нагрузки, так как сбор информации по специальным вопросам требовал дополнительных затрат времени и сил. Тестирование системы с помощью экстренных информационных сборов мы относим к самостоятельному механизму.

Тесно связанным с вышеизложенными механизмами являлось использование компетентного, квалифицированного и мобильного «специалиста» для сбора информации по лесничествам округа, ревизии, консультации и помощи [18, л. 2–4, 5–6]. Таким специалистом выступал чиновник особых поручений К.Н. Миротворцев. Тот факт, что ревизорские функции по большей части брали на себя старшие лесничие, позволяет утверждать, что в деятельности чиновника особых поручений в первую очередь проявлялись информационные, коммуникационные и консультационные задачи, хотя в 90-х гг. XIX в. в обязанности подобного «специалиста» включался также и ревизорский аспект. Однако приоритетными направлениями в деятельности К.Н. Миротворцева были не указанные выше функции, а исследование и поиск решений ключевых проблем кабинетского земельно-арендного хозяйства на Алтае: арендные поселки, развитие соляной отрасли, положение киргизов, улучшение форм учета оброчных статей и т.д.

В.П. Михайлов не ограничился привлечением К.Н. Миротворцева и регулярно совершал самостоятельные поездки по округу, знакомясь с состоянием дел на местах и контролируя лесничих [19, л. 32–32об.]. Стоит отметить, что отдача от такого контроля была весьма высокой. Целью одной из его поездок стало исследование Горного Алтая для решения вопроса о его землеустройстве, отчет о которой стал достоянием общественности [20]. Важной частью процесса повышения интенсивности и информационного обеспечения административно-хозяйственной деятельности посредством контроля высшими чинами кабинетского ведомства, к которым мы относим и начальника округа, являлись ставшие с конца XIX в. регулярными ревизии Алтайского округа чиновниками Кабинета, в том числе и управляющими ведомством [21, с. 149–192].

Следующим механизмом повышения эффективности деятельности окружной администрации стали съезды лесных и земельных чиновников, которые хорошо зарекомендовали себя начиная с конца 80-х гг. XIX в. Они приобрели регулярный характер и доказали свою полезность, поэтому логичным шагом

В.П. Михайлова стало сохранение съездов. В 1910 г. им созывались съезды управляющих имениями, на которых, например, составлялись указанные выше Правила, рассматривались вопросы арендного дела как в округе, так и в его отдельных районах.

Внимание администрации концентрировалось также на выполнении служащими своих прямых должностных обязанностей и соблюдении всех правил и норм, которые были разработаны Кабинетом и Главным управлением для заведования хозяйством. Поводом к ужесточению спроса с ответственных лиц стали постоянные недоимки по арендной плате. Проверка Алтайского отделения контроля показала, что появление таких недоимок напрямую зависело от несоблюдения местной администрацией существовавших правил: после неуплаты аренды залог должен был переводиться в доход Кабинета, затем арендатору отказывали в эксплуатации участка. Было принято решение восполнять финансовые потери из средств самих чиновников, по чьей вине образовалась недоимка. Но так как представители прежней администрации уже не служили в округе, то данную меру ввели как стимулирующий норматив, а прежние долги пришлось списать [22, л. 114–115об., 119–119об.; 12, с. 865].

Важным мероприятием по повышению эффективности кабинетского управления стало расширение взаимодействия с губернской администрацией. Если в прежние годы отношения сводились к требованиям исполнения тех или иных обязанностей, то теперь было решено ввести финансовое стимулирование гражданских органов власти. Такой мерой стало введение 10% поощрения для лиц, ответственных за взыскание с населения недоимок и возвращения долгов Кабинету [22, л. 149–158об.; 6, л. 3–14]. Недоимки по оброчному хозяйству к 1 октября 1910 г. достигали суммы более 100000 руб. [22, л. 156]. До этого принцип финансового поощрения представителей губернской полиции не использовался Кабинетом и окружным руководством, которые полагались исключительно на административные ресурсы и судебные процедуры.

Наконец, В.П. Михайлов пытался решить проблемы, образовавшиеся в ходе предшествующего развития оброчного хозяйства, в том числе и по причине не вполне продуманного руководства им в первое десятилетие XX в. Одной из самых приоритетных

среди них была проблема существовавших в округе арендных поселков. Изучение ее было поручено К.Н. Миротворцеву [18, л. 1, 2–4]. Для проведения исследования были задействованы все необходимые административные ресурсы. Итогом проделанной работы стал осуществленный К.Н. Миротворцевым сбор разнообразных данных по лесничествам, составление подробнейших аналитических отчетов, рассмотрение как общей ситуации, так и конкретных фактов, выдвижение программы определенных действий [15; 16; 18].

Исследование арендных поселков отразило те качества, которыми выгодно отличалось руководство В.П. Михайлова от деятельности его предшественников первого десятилетия XX в.: организация сбора максимально доступного объема информации; научный подход к анализу собранных сведений; быстрая и эффективная работа административных сил; выработка основательных программных рекомендаций; диверсификация объекта управления на мини-объекты по как можно большему количеству категорий.

Важнейшим фактором, оказавшим воздействие на процесс повышения эффективности управления земельно-арендным хозяйством, стала Первая мировая война. Она заставила Главное управление Алтайского округа столкнуться с целым рядом серьезных проблем, среди которых одной из основных стала кадровая. Значительное число чиновников было призвано в действующую армию, а их замена не всегда соответствовала качественному уровню предшественников. Безусловно, следует также помнить об общероссийских сложностях военного периода: отток материальных и людских ресурсов на фронт, понижение уровня благосостояния населения, рост протестных движений и т.д. Заслуга В.П. Михайлова состояла в том, что ведомственная администрация продолжала достаточно эффективно руководить кабинетским хозяйством, не прерывая рабочего процесса и успешно выполняя поставленные задачи. Непрерывность «рабочего ритма» отчетливо прослеживается по делопроизводственным материалам, что позволяет сделать вывод о достаточно высокой степени отлаженности и устойчивости системы управления алтайским производственно-территориальным комплексом. Это подтверждает своевременность и полезность предпринятых В.П. Михайловым мер по повышению эффективности административной структуры.

Библиографический список

1. Кухаренко А.Е. Меры по интенсификации земельно-арендного хозяйства Кабинета в Алтайском округе в 1910–1916 гг. // Известия Алтайского государственного университета. – Серия: История. Политология. – 2010. – №4/3 (68/3).
2. Обзор деятельности Кабинета Его Императорского Величества за 1906–1915 гг. – Пг., 1916.

3. Обзор деятельности округа за пятилетие (1911–1915 гг.). – Барнаул, 1916.
4. Жидков Г.П. Кабинетское землевладение (1747–1917 гг.). – Новосибирск, 1973.
5. Государственный архив Алтайского края (ГААК). – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3374.
6. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3117.

7. Соболева Т.Н., Кухаренко А.Е. Характерные черты административной политики Кабинета Его Императорского Величества в условиях смены хозяйственной доминанты в развитии Алтайского производственно-территориального комплекса в 1883–1896 гг. // Современное историческое сибиреведение XVIII – начала XX вв. – Вып. 3. – СПб., 2010.
8. Полное собрание законов Российской империи. Третье собрание. (ПСЗРИ-3). – СПб., 1914. – Т. 31. – Отд. 1. – №35012.
9. ПСЗРИ-3. – Т. 31. – Отд. 2. – №35012.
10. Соболева Т.Н., Гончарова Е.З. Административно-хозяйственное районирование Алтайского округа в 1911–1917 гг. // Актуальные вопросы отечественной истории XX века. – Барнаул, 2006.
11. Российский государственный исторический архив (РГИА). – Ф. 468. – Оп. 45. – Д. 66.
12. Сборник правил, приказов и циркуляров по Алтайскому округу ведомства Кабинета Его Императорского Величества. – Барнаул, 1913. – Т. 2.
13. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2143.
14. Миротворцев К.Н. Соленые озера и соляной промысел в Алтайском округе. – Барнаул, 1911.
15. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3129.
16. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3573.
17. ГААК. – Ф. 163. – Оп. 1. – Д. 167.
18. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 3354.
19. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2558.
20. Отчет начальника Алтайского округа действительного статского советника В.П. Михайлова по ознакомлению с Горным Алтаем в лето 1910 г. – Барнаул, 1910.
21. Афанасьев П.А. Ревизии как форма государственного и ведомственного контроля в XIX – начале XX в. (по материалам кабинетского округа Западной Сибири) : дис. ... канд. ист. наук. – Барнаул, 2008.
22. ГААК. – Ф. 4. – Оп. 1. – Д. 2659.