

*Т. Н. Соболева, А. Е. Кухаренко*

### **Переходно-кризисный этап на пути к интенсификации административно-хозяйственной деятельности Кабинета в Алтайском округе (1899–1910 гг.)\***

*T. N. Soboleva, A. E. Kukharensko*

### **Transitional and Crisis Phase on the Way to the Intensification of Cabinet's Administrative and Economic Activity in the Altai District (1899–1910)**

Авторы рассматривают наиболее сложный и противоречивый этап в развитии Алтайского округа, когда в результате целого ряда глобальных и локальных трансформаций в кабинетской административно-хозяйственной системе наступил кризис.

**Ключевые слова:** Кабинет, Алтайский округ, административно-хозяйственная политика, интенсификация.

После проведения реформ 60-х гг. XIX в. Алтайский горный округ вступил на путь радикальных трансформаций, вызванных не только освобождением приписного крестьянства и мастеровых от обязательных горнозаводских работ, но и вынужденными изменениями политического курса в новых условиях. Стали формироваться различные тенденции развития округа и региона, однако к существенным сдвигам в структуре алтайского производственно-территориального комплекса привели три базовых процесса: глобальные институциональные трансформации механизма финансирования императорской власти, куда входил Кабинет Его Императорского Величества (далее — Кабинет) и Алтайский горный округ [1, с. 67–71]; кризис серебряноплавильной промышленности; постепенные изменения вектора развития алтайского производственно-территориального комплекса от доминирования горной промышленности к диверсификации хозяйства, где локомотивами процесса стали самостоятельная эксплуатация леса, земли, озер [2, с. 12; 15; 20–22]. Ключевым периодом в смене хозяйственной доминанты считаются 80-е гг. XIX в., в частности, период деятельности Н. И. Журина в должности начальника округа [3, с. 85–98; 4, с. 133–137]. Формальное закрепление вектора трансформации произошло в 1896 г., когда в результате административной реформы из названия Алтайского горного округа было убрано слово «горный» [5].

Ключевыми событиями нового периода в административно-хозяйственной политике Кабинета следует считать начало землеустройства в 1899 г. и проведение

Authors consider the most complex and controversial step in the development of the Altai district when the crisis started as a result of a number of global and local transformations in the Cabinet's administrative and economic system.

**Key words:** Cabinet, Altai district, administrative and economic policy, intensification.

вместе с ним податной реформы, а также колонизацию округа в результате Столыпинской реформы по указу от 19 сентября 1906 г. [6, с. 864–865]. Они были призваны решить большое количество застарелых проблем. Прежде всего Кабинет получил возможность постепенно избавиться от значительного пласта «непрофильных активов», что должно было способствовать интенсификации его хозяйства. Землеустройство позволяло четко разграничить земельное и лесное пространство округа на ту часть, где можно было развивать свое хозяйство, и земли крестьян, на которые ведомство полностью теряло права, кроме собственности на недра. Создавались благоприятные условия для рациональной постановки хозяйства на оставшихся у Кабинета землях, ликвидации хаотичного землепользования, повышения доходов ведомства от сдачи земли в аренду и продажи леса населению, утрачивавшему преимущество на его бесплатный и льготный отпуск. Решение вопроса о землеустройстве большей части жителей Томской губернии существенным образом трансформировало не только хозяйство кабинетского комплекса, но и всего региона, так как избавляло от системы противоречивых и запутанных отношений, имевшей истоки в феодальном периоде и находившейся в затыжном процессе эволюции. Например, постепенно снималась проблема мирских оброчных статей.

Однако реализация указанных задач оказалась на неприемлемом уровне, а самое главное — неприемлемой скорости. Процесс землеустройства шел чрезвычайно медленно. Из материалов ревизии 1907 г.

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

видно, что если бы сохранялись такие же темпы модернизации земельных отношений, то ожидать завершения землеустройства можно было несколько десятков лет [7, л. 6об.]. После 1907 г. был взят курс на ускорение, к которому подталкивала и интенсивная колонизация округа. Промедление с землеустройством грозило обернуться полным хаосом и негативными социальными последствиями в отношениях между старожилами и переселенцами. Ставка была сделана на сокращение количества и снижение качества технической работы, чтобы увеличить период полевых работ по межеванию участков и повысить скорость утверждения наделов, так как, по наблюдениям Е. Н. Волкова, во время ревизии 1907 г. полевые работы заканчивались очень быстро, даже если имелась возможность их продлить, а значит, в натуре обмежевывалось меньшее количество территорий [7, л. 7об.–8].

Темпы землеустройства возросли, и оно было закончено к 1915 г., что стало важным шагом на пути к дальнейшей интенсификации и модернизации всего хозяйства. Изменение политики ведомства в этой области связано прежде всего с кризисом 1905–1907 гг., о чем речь пойдет ниже. Форсированное землеустройство вызвало негативные социальные последствия и нарастающую в обществе критику Кабинета, что ставит вопрос о соотношении модернизации и социальных последствий. Необходимость ускорения землеустройства воспринималась Кабинетом как самая насущная задача, поэтому он решился на такие меры, которые оказались под прицелом критики. В перспективе медленные темпы работ были невыгодны никому, в том числе и крестьянству. Не вдаваясь в подробности проблемы противостояния, укажем, что, на наш взгляд, имеющиеся в историографии трактовки землеустройства и действий Кабинета нуждаются в существенной корректировке. Источниками негативной информации нередко выступали бывшие чиновники, обиженные на ведомство или даже отданные под суд за растраты, что ставит под сомнение их объективность и достоверность. Укажем также, что информация из газет о действиях алтайской администрации проходила внутреннюю проверку, что стало новацией В. П. Михайлова. Материалы этих дел дают основания подвергнуть сомнению сложившееся в историографии убеждение, что газетные и журнальные публикации более достоверны.

Другим важнейшим событием этого периода явилась активная колонизация округа после указа от 19 сентября 1906 г. В результате огромные массивы земель, которые были в распоряжении Кабинета, оказались переданы государству практически на тех же основаниях, как и при землеустройстве. Стоит отметить, что Кабинет, по оценкам самих чиновников, потерял более 1 млн десятин готовых к эксплуатации и обмежеванных оброчных статей [8, л. 187]. Наплыв переселенцев и быстрота выведения значительных территорий из ведения Кабинета вызвали в среде высшего руководства и местного чиновничества растерянность и безразличие к земельно-оброчному хозяйству. В самом округе существовало стойкое убеждение, что вскоре все земельное имущество ведомства будет передано государству [9, с. 198]. В связи с такими настроениями чиновники стали принимать крайне невыгодные для Кабинета решения, а качество управления резко упало. Например, местная админи-

страция могла разрешить переселенцам устроиться на той или иной земле в расчете на то, что вскоре эти земли будут передаваться под колонизацию и землеустройство. Однако, когда этого не происходило, то возникала «головная боль» с подобными арендными поселками, их устройством и упорядочиванием землепользования. Иногда такие разрешения давались в устной форме и фигурировали потом в качестве обоснования законности поселения, а не самовольства.

Переживаемый земельной отраслью кризис протекал на фоне революционных событий в округе, которые сопровождалась беспорядками, столкновениями администрации с местным населением, порубками леса, хищническим использованием земли, кражами и другими противоправными действиями. Первая русская революция привела к созданию Государственной думы, которая ограничила с 1906 г. выплаты из государственного бюджета Министерству императорского двора и уделов, поставив кабинетских чиновников в сложную финансовую ситуацию. Не исключено, что само проведение землеустройства, а затем и колонизации отразилось на настроениях и сознании чиновников. Многие вопросы не решались оперативно и откладывались впредь до землеустройства, хотя оно могло продлиться на десятилетия. Был утрачен даже прежний, не очень высокий рабочий ритм. Люди теряли преданность интересам ведомства. Они оказались не готовыми работать в условиях кризиса, нестабильности и неопределенного будущего.

По итогам ревизии 1907 г. было отмечено, что управление округом крайне неэффективно [7, л. 2–3, 20об.–21, 22–22об., 23об., 33, 34–34об.]. Служебный персонал работает некачественно, злоупотребления и должностные преступления превратились в обыденные явления, хозяйство нерентабельно, прибыль от него отсутствует или минимальна, если вычесть доходы от подушно-оброчной подати. Действовавшая система управления переживала кризис. Определенная доля вины в этом лежит и на руководстве округом, так как от него во многом зависел рабочий ритм подчиненных ему административно-хозяйственных структур. Данный кризис можно расценивать как модернизационный вызов, от которого зависели направления дальнейшей эволюции алтайского производственно-территориального комплекса. Кабинет довольно быстро смог прийти в себя и нашел ответ на вызов в дальнейшей модернизации, интенсификации, оптимизации, рационализации, повышении эффективности и доходности хозяйства. Реализация такой программы требовала радикальных изменений и прежде всего в кадрах, в их восприятии. Ревизию 1907 г. можно считать одним из ключевых событий этого периода в модернизации производственно-территориального комплекса. Присущая ей результативность, объективность и радикальность роднит ее с ревизией 1882 г. Она отразила несколько важнейших моментов и стала началом для «нового курса» Кабинета в округе [9, с. 194–237].

Целенаправленную политику Кабинета по кадровой модернизации окружной администрации можно

было наблюдать с 1882 г. К началу XX в. она осуществлялась с переменным успехом, но так и не увенчалась полным сломом традиционных отношений. Даже после ухода и смены носителей прежней модели управления ее негативные черты по-прежнему воспроизводились алтайской администрацией. Действительно, нездоровая и нерабочая среда, с которой столкнулся Е. Н. Волков на Алтае в 1907 г., очень сильно напоминает корпоративное сообщество горных инженеров и чиновников до 1882 г. В частности, за исключением отдельных личностей, местный бюрократический аппарат получил у Е. Н. Волкова крайне негативную оценку, и была поставлена задача изменения воспроизводимой из года в год кадровой модели. Можно сделать вывод, что «корпорация» является довольно живучим явлением, способным воспроизводить и передавать свои модели поведения не только на новых членов бюрократического сообщества, но и в виде эстафеты на следующие поколения администрации вне привязки к специальности и квалификации. Устойчивость таких связей поражает, ведь алтайская администрация 1907 г. имела минимальное количество горных инженеров, тем более работавших в 80–90-х гг. XIX в.

По всей видимости, иного способа повысить уровень «нравственности» и создать рабочий климат в бюрократической среде, как полностью или в основной массе заменить чиновничий состав, Е. Н. Волков не видел. Именно такая модель кадровой модернизации будет использоваться при проведении административной реформы 1911 г., хотя обновление состава начало происходить практически сразу после 1907 г. В ходе ревизии была отмечена раздутость штата служащих, неэффективность их работы, отсутствие рациональной организации управления. Поэтому в качестве одной из ключевых задач дальнейшей модернизации ставилась оптимизация состава управленцев и максимальный охват ими окружного пространства. В результате еще до реформы 1911 г. проводилась политика по совершенствованию кадрового состава, корректировки административной структуры, изменению некоторых принципов, моделей и методов работы. Были уволены те служащие, которые показали свою неэффективность и нерадивость, например, помощник начальника округа Назаров, который отвечал за лесное хозяйство [7, л. 2об., 34об.]. На некоторых чиновников были даже заведены судебные дела, например, в отношении бывших управляющих имениями Власова и Кривенко за растрату кабинетских сумм [10, л. 188]. Перестановки вначале не коснулись самого начальника округа. Однако И. А. Ульрих не воспользовался шансом изменить принципы руководства производственно-территориальным комплексом, как это от него требовали. Судя по переписке, ведомство было недовольно тем, что начальник округа недостаточно жестко и целенаправленно отстаивал интересы Кабинета при проведении землеустрой-

ства и выделении земель под колонизацию. В результате в 1910 г. он был уволен, а на его место назначен В. П. Михайлов, показавший себя очень эффективным управленцем еще на посту заведующего «Алтайским землеустройством».

Другой важной составляющей ревизии Е. Н. Волкова стало его внимание к «непрофильным активам». Он оценивал их как серьезное препятствие на пути интенсификации хозяйства, отвлекавшем значительные средства, силы, время служащих от ведущих направлений деятельности. Прежде всего это относилось к сокращению всех тех отношений, которые касались крестьянского землепользования. Была поставлена задача добиться максимального ускорения процесса землеустроительных работ, начатых в 1899 г. Кроме того, следовало сократить расходы за счет ликвидации всех учреждений, которые не несли практической пользы для хозяйственной деятельности Кабинета, например, музеи, мастерские, статистический отдел и т. д. Наиболее сложной из поставленных Е. Н. Волковым задач являлась необходимость изжить из сознания населения стереотип, что Кабинет имеет определенный набор обязательств перед ним, должен предоставлять льготы, осуществлять бесплатный отпуск леса, выделять земельные участки и т. д.

Проблема ликвидации всех форм, институтов и отношений, носивших «непрофильный» для Кабинета характер, учитывая направленность ведомства на хозяйственную эксплуатацию природных ресурсов региона, а также наличие унаследованных негативных черт местной корпорацией служащих, отрицательно сказывались на эффективности управления как лесным, так и арендным хозяйством.

Доходность округа скрывалась за якобы успешными цифрами прибыли в примерном размере 1 млн руб., которые составляли выплаты за землю, передаваемую крестьянам. После исключения этой суммы получалось, что собственно само хозяйство округа было либо малоприбыльным, приближаясь по своим показателям к нулю, либо убыточным. Давление непрофильных активов и укрепившаяся корпоративность, злоупотребления, неэффективность работы административного аппарата ставили под угрозу успешность модернизации всего производственно-территориального комплекса, тем более в условиях ограничения финансовых возможностей императорской власти.

Таким образом, назрела потребность сделать следующий радикальный шаг в процессе модернизации, а именно освободиться от «непрофильных активов», сосредоточить внимание Кабинета исключительно на хозяйственной деятельности, провести радикальную административную реформу, способную вывести управление на качественно новый уровень, внедрить опережающую модель административной политики, кардинально изменить кадровый состав, добиться максимально возможной стабильности рабочего ритма,

способного реагировать на кризисные явления внешнего и внутреннего планов, максимально интенсифицировать и модернизировать собственное хозяйство, эффективно и рационально использовать абсолютно все имущество Кабинета в округе, включая земельное, лесное, озера, реки, здания, помещения и прочее, ускорить процессы землеустройства и решение других значимых проблем. Все перечисленные меры стали осуществляться после 1907 г. и по большей части вполне успешно, потому что кабинетская администрация и само хозяйство алтайского производственно-территориального комплекса имели все предпосылки для подобного модернизационного рывка. Все существовавшее развитие округа уже давно позволило сформулировать основные и наиболее ключевые вопросы предстоявших трансформаций, модернизаций и интенсификаций, а также предоставило в распоряжение кабинетских чиновников бесценный опыт и знания, которые они приобрели методом проб и ошибок.

Одним из важнейших постулатов предстоявшей модернизации было совершенно иное отношение к имуществу Кабинета и ставка на безусловное отстаивание интересов ведомства. В реализуемой Е. Н. Волковым модели не могло быть места тому пессимистическому настрою, когда во время передачи земель округа под колонизацию у чиновников сложилось стойкое представление о том, что вскоре все земельное имущество Кабинета будет ликвидировано. Впоследствии установка на максимально полное отстаивание интересов Кабинета, защиту находящейся под его управлением императорской собственности была усвоена администрацией и неукоснительно проводилась в жизнь. Однако продвигать такое представление о земле, лесе и другом имуществе Кабинета нужно было с помощью новых людей. Е. Н. Волков, очевидно, являлся одним из тех, кто усвоил капиталистическое представление о хозяйствовании и управлении. Под стать ему был В. П. Михайлов, оказавшийся способным ускорить проведение землеустроительных работ и осуществить в 1911 г. крупную административную реформу, которые обеспечили успешность процессу интенсификации кабинетского хозяйства.

В. П. Михайлову принадлежит один из радикальных экономических проектов по введению частной собственности на землю в округе для лиц, занятых промышленным предпринимательством [11, с. 62–

76; 12, с. 44–61]. Если говорить современным языком, отсутствие института частной собственности для промышленников создавало неблагоприятный инвестиционный климат и снижало инвестиционную привлекательность региона, что порождало сложности с притоком капиталов. В конечном итоге даже Кабинет убедился в правомерности постановки такой проблемы и дважды в 1909 и 1915 гг. поддержал идею. Министр императорского двора и уделов не пошел на такой радикальный шаг, побоявшись слишком революционных последствий для структуры землевладения на Алтае, способных привести к ликвидации собственности «государя императора» на природные ресурсы региона. Компромиссный вариант о введении института «вечной аренды» на участки под промышленные заведения не снимал остроты проблемы, был обставлен серьезными ограничениями и без принятия соответствующих государственных законов не имел шансов для реализации. Через 8 лет после принятия решения о введении «вечной аренды» 27 сентября 1905 г. обследование арендного хозяйства не выявило ни одного подобного договора и завершилось констатацией зачаточного уровня развития обрабатывающей промышленности в Алтайском округе.

Итак, кабинетское хозяйство на Алтае и сложившаяся система управления им в конце XIX — начале XX в. переживали сложный период кризиса. Наиболее проблемно и консервативно выглядела сфера земельных отношений, будучи связанной с самим вопросом существования кабинетского землевладения на Алтае и феодальными компонентами, присущими производственно-территориальному комплексу. Процессам трансформации и модернизации также мешала поразительно живучая, малоэффективная «корпорация» кабинетских служащих, имевшая мощные исторические корни, без слома которой нельзя было начать интенсификацию кабинетского хозяйства. Тем не менее к началу второго десятилетия XX в. Кабинет нашел выход из патовой ситуации благодаря энергичным действиям заведующего земельно-заводским отделом Е. Н. Волкова и удачно подобранной им кандидатуре на должность начальника Алтайского округа В. П. Михайлова. Именно ему в 1910–1916 гг. удалось справиться со многими проблемами и добиться серьезных результатов в выполнении стоявших перед ведомством задач [13, с. 133–137; 14, с. 133–137].

## Библиографический список

1. Кухаренко А. Е. Изменения в положении Алтайского (горного) округа и их зависимость от трансформации Кабинета Его Императорского Величества во второй половине XIX в. // IV научные чтения памяти Ю. С. Булыгина. — Барнаул, 2007.

2. Кухаренко А. Е. Административно-хозяйственная политика Кабинета Его Императорского Величества в земельно-арендной отрасли Алтайского горного округа (1855–1896 гг.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. — Барнаул, 2011.

3. Кухаренко А.Е., Соболева Т.Н. 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.
4. Кухаренко А.Е. Эволюция административной политики Кабинета в земельно-арендной сфере Алтайского горного округа во второй половине XIX в. // Известия Алтайского государственного университета. — Серия: История, политология. — 2010. — № 4/2 (68/2).
5. Полное собрание законов Российской империи. Третье собрание (ПСЗРИ-3). — СПб., 1914. — Т. 16. — Отд. 1. — № 12738; Отд. 2. — № 12738.
6. ПСЗРИ-3. — Т. 26. — Отд. 1. — № 28357.
7. Российский государственный исторический архив (РГИА). — Ф. 468. — Оп. 45. — Д. 68.
8. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 45. — Д. 66.
9. Жидков Г.П. Кабинетское землевладение (1747–1917 гг.). — Новосибирск, 1973.
10. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 27. — Д. 1177.
11. Соболева Т.Н. Проекты местной администрации 1901, 1905, 1908, 1910 гг. о продаже кабинетских земель Алтайского округа в собственность частным предпринимателям // Предприниматели и предпринимательство в Сибири. — Вып. 3. — Барнаул, 2001.
12. Кухаренко А.Е., Соболева Т.Н. К вопросу об «эрозии единой платформы собственности и принципа неотчуждаемости кабинетских земель» в Алтайском округе // Кабинетская модель управления хозяйством и эксплуатации природных ресурсов Алтая в XVIII — начале XX в. — Барнаул, 2011.
13. Кухаренко А.Е. Повышение эффективности управления земельно-арендным хозяйством Кабинета в Алтайском округе в 1910–1916 гг. // Известия Алтайского государственного университета. — Серия: История, политология. — 2011. — № 4/2 (72/2).
14. 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).