

*П. А. Афанасьев, К. А. Пожарская*

### **Ревизионный механизм высшего управления Алтайским округом в конце XIX — начале XX в.\***

*P. A. Afanasiev, K. A. Pozharskaya*

### **The Inspection Policy of the Higher Management of the Altai District at the End of XIX — the Beginning of the XX Century**

Статья посвящена характеристике ревизионного механизма управления Алтайским округом в конце XIX — начале XX в. Он нашел воплощение в поездках руководителей Кабинета на Алтай. Во время восьми поездок регион посетили почти все управляющие Кабинетом, кроме Н. Д. Оболенского, а также все заведующие земельно-заводским отделом ведомства. Показано, что поездки руководителей Кабинета в Алтайский округ стали в начале XX в. обязательным атрибутом их руководящей деятельности, используемым как необходимый метод для знакомства с хозяйством региона. Авторы обращают внимание, что поездки не носили чрезвычайного характера и в делопроизводстве назывались «командировки по делам службы». Первые три поездки управляющих Кабинетом, не связанные между собой, заложили базовый принцип нового механизма высшего управления регионом — личный осмотр округа главами кабинетского ведомства. С 1907 г. посещения округа руководителями Кабинета стали осознаваться во взаимосвязи как последовательные контрольные точки, использовавшиеся для выработки новых предложений развития хозяйства. Доказано, что это представление о роли ревизий округа стало определяющим у управляющего Кабинетом Е. Н. Волкова. Авторы приходят к выводу, что к 1916 г. ревизионные посещения Алтайского округа стали рассматриваться как один из важных и постоянных механизмов высшего управления регионом, являясь фактором обеспечения устойчивости кабинетского хозяйства на Алтае.

**Ключевые слова:** Алтайский округ, ревизия, высшее управление, управляющий Кабинетом, Е. Н. Волков.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-23

Смена экономического профиля Алтайского округа в конце XIX в. на получение дохода от эксплуатации земельных и лесных ресурсов поставила перед Кабинетом Его Императорского Величества (далее — Кабинет) задачи трансформации модели управления

The article is devoted to the characteristics of the inspection policy of the Altai district management at the end of XIX — the beginning of the XX century. It was realized through trips of the Cabinet heads to Altai. There were eight inspection trips to the region by all directors of the Cabinet, except N. D. Obolensky, and also all managers of Land and Factory department of the Cabinet. The authors show that at the beginning of the XX century inspection trips of heads of the Cabinet to the Altai district became an essential part of their responsibility. Those trips were taken to gain familiarity with the economy of the region. The authors point out that inspection trips were not extraordinary measures and in the Cabinet records they were referred to as «official business trips». The first three trips of the Cabinet heads, taken separately, lay the foundation for the new policy of the higher management of the district, that is to say, heads of the Cabinet's personal inspection trips to the district. Beginning with 1907 visits by the heads of the Cabinet were considered points of reference used to bring out new suggestions for regional economy development. The authors prove that the Head of the Cabinet E. N. Volkov fully shared the opinion of the role of inspection trips to the district. The authors came to the conclusion that by 1916 inspection visits to the Altai district began to be considered as one of important and widely-practiced ways of higher management, providing stability of the Cabinet's possessions in the Altai district.

**Key words:** Altai district, inspection, the higher management, the Cabinet head, E. N. Volkov.

регионом и разработки новых механизмов хозяйственной политики. Одним из них стали ревизионные поездки в округ представителей руководства Кабинета, выделявшиеся наиболее тесной связью высшего и регионального уровней управления. В горнозаводскую

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект №13-11-22007а(р).

эпоху ревизии Алтайских заводов столичными чиновниками были очень редким явлением, как правило, вызванным чрезвычайными обстоятельствами. Переход к эксплуатации новых природных ресурсов, официально провозглашенный административной реформой 1896 г., совпал с началом нового периода в использовании Кабинетом ревизионных форм в отношении Алтайского округа.

В исследовательской литературе проблема механизмов кабинетского управления регионом долгое время не получала освещения. Авторы наиболее полных дореволюционных изданий официального характера, являясь чиновниками ведомства, основное внимание обращали на количественные показатели, свидетельствующие о положительной динамике хозяйства Алтайского округа и росте его доходности. В советской историографии едва ли не единственной работой, комплексно раскрывшей взаимодействие административной и хозяйственной деятельности Кабинета в регионе, стала монография Г. П. Жидкова [1, с. 194–212]. Хотя автор и критиковал деятельность ведомства и его методы в начале XX в. за стремление к получению максимальной прибыли от региона, наметил множество проблем, получивших развитие в трудах региональных исследователей на рубеже XX–XXI вв. На фоне повышенного внимания к управлению, лесному и земельно-арендному хозяйству в ряде наших публикаций были выявлены кабинетские ревизии региона в начале XX в., представлена характеристика их организации и проведения, а также выделены особенности и значение большинства из осмотров Алтайского округа его столичным руководством [2, с. 135–152; 3, с. 95–101; 4, с. 88–98]. Накопление достаточного фактического материала ставит проблему не столько обзора всех ревизий региона как отдельных, хотя и важных эпизодов в региональной политике Кабинета, сколько делает необходимым их рассмотрение как особого целостного механизма высшего управления регионом, имевшего свою специфику и особенности применения в условиях начала XX в.

С 1895 г. до начала 1917 г. состоялось восемь поездок руководителей Кабинета и их помощников в Алтайский округ. Данные о них представлены в таблице. Предпринятое ранее комплексное изучение организационных особенностей всех представленных поездок позволило сделать вывод, что они стали логичным ответом на происходившие с округом перемены. Строительство Сибирской железной дороги сокращало до нескольких дней путь из Петербурга на Алтай и позволяло руководству Кабинета впервые за историю его управления округом лично посещать отдаленный регион. Данные таблицы демонстрируют, что в конце XIX — начале XX в. Алтайский округ посетили почти все управляющие Кабинетом, кроме Н. Д. Оболенского, а также все непосредственные руководители региона в структуре Кабинета — заведу-

ющие его земельно-заводским отделом, которые присутствовали в составе всех групп, посетивших Алтай, в качестве их глав или членов. В официальном ведомственном делопроизводстве Кабинета термин «ревизия» в конце XIX в. практически вышел из употребления, уступив место формуле «командировка по делам службы». Это свидетельствовало, что поездки в Алтайский, а также Нерчинский, округ становились для руководства ведомства мероприятиями ординарного характера [5, л. 114об.; 6, л. 123об.]. Отчетливо прослеживается трехлетняя периодичность поездок, не поддержанная лишь в 1901 г. и нарушенная в 1912 г. Анализ организации ревизий также свидетельствует, что они достаточно быстро превратились в формализованный и почти периодический механизм, включавший обязательную поездку руководства Кабинета по округу, знакомство с «почетными» рапортами низовых руководителей и проведение в отдельных случаях итоговых совещаний в Барнауле [7, с. 54–58]. Поэтому можно констатировать, что поездки руководства Кабинета в Алтайский округ в начале XX в. утратили прежде присущий ревизиям чрезвычайный характер.

Первые ревизии Алтайского округа, предпринятые руководством Кабинета в конце XIX — начале XX в., не создавали целостного представления о месте и значении данных поездок в региональной политике Кабинета. Очевидно, это было связано со становлением нового механизма управления регионом, вызванным определением его места в деятельности высшего руководства Кабинета. Как отмечал в своем дневнике в 1894 г. один из сотрудников Министерства императорского двора А. В. Половцов, «добиться толку с Алтаем и Нерчинском, увеличить их доходность — это очень мудрено и испортит много крови» [8, л. 23об.]. Возможно поэтому для облегчения управления регионом в 1895 г. в качестве его нового механизма была предпринята поездка руководства ведомства в сибирские округа. Она, по-видимому, являлась инициативой управляющего Кабинетом П. К. Гудим-Левковича, который «обратил свое внимание главным образом на устройство земельного хозяйства в сибирских кабинетских округах» [9, с. 189]. Сам руководитель ведомства, затратив время на посещение Нерчинского округа, только проездом побывал на Алтае, поэтому возглавил посещение округа помощник управляющего Кабинетом А. Х. Стевен [10, л. 1]. П. К. Гудим-Левкович ознакомился с Алтайским округом в ходе следующей поездки в 1898 г. Обе ревизии предусматривали изучение различных аспектов земельного вопроса на Алтае, включая развитие переселенческого дела и подготовку землеустроительной реформы. Поскольку данные направления являлись наиболее актуальными в региональной политике Кабинета в 1890-е гг., то цель поездок руководителей ведомства на Алтай заключалась не в критической ре-

визии состояния и проблем его хозяйства, а в стремлении учесть реальное положение округа при разработке новых направлений региональной хозяйственной деятельности. Поэтому начало поездок руководителей Кабинета в Алтайский округ свидетельствовало

об изменении взгляда на способы управления регионом, в определенной мере демонстрируя частичный отказ от прямого администрирования, основанного только на бюрократическом восприятии положения округа из Петербурга.

Поездки руководителей Кабинета в Алтайский округ в конце XIX — начале XX в.

| № | Даты проведения                            | Руководитель ревизии  | Сопровождающие лица  |
|---|--|---|--|
| 1 | июль 1895 г.                               | Заведующий земельно-заводским отделом Кабинета А. Х. Стевен                           | Лесничий Кабинета Р. Н. Тонков, делопроизводитель коллежский советник А. В. Дурасов  |
| 2 | 1 июня — 21 июля 1898 г.                   | Управляющий Кабинетом П. К. Гудим-Левкович  | заведующий земельно-заводским отделом А. Х. Стевен, заведующий оброчными статьями Кабинета П. Г. Черкасов  |
| 3 | 26 июля — 5 сентября 1904 г.               | Управляющий Кабинетом К. Н. Рыздзевский   | Помощник управляющего Кабинетом заведующий земельно-заводским отделом В. К. Болдырев, заведующий оброчными статьями Кабинета П. Г. Черкасов                                      |
| 4 | 22 августа — 13 (?) сентября 1907 г.       | Помощник управляющего Кабинетом, заведующий земельно-заводским отделом Е. Н. Волков   | Помощник заведующего земельно-заводским отделом Кабинета И. И. Рыжов, ученый лесничий Кабинета Р. Н. Тонков, делопроизводитель земельно-заводского отдела Кабинета С. П. Фрейтаг |
| 5 | 3 июля — 21 августа 1910 г.                | Помощник управляющего Кабинетом, заведующий земельно-заводским отделом А. П. Половцов | Делопроизводитель Кабинета С. П. Фрейтаг   |
| 6 | конец июля — первая декада августа 1912 г. | Помощник управляющего Кабинетом, заведующий земельно-заводским отделом А. П. Половцов | Делопроизводитель Кабинета С. П. Фрейтаг   |
| 7 | 21 августа — 3/4 сентября 1913 г.          | Управляющий Кабинетом Е. Н. Волков  | Делопроизводитель земельной части Кабинета С. П. Фрейтаг, Чичерин  |
| 8 | 20 августа — 10 сентября 1916 г.           | Управляющий Кабинетом Е. Н. Волков  | Помощник заведующего земельно-заводским отделом Кабинета И. И. Рыжов, Чичерин, Демчинский, делопроизводители Кабинета Б. В. Имшенецкий и Н. Я. Овчинников                        |

**Источники:** РГИА. Ф. 468. Оп. 23. Д. 378. Л. 3–5; Оп. 25. Д. 288. Л. 114 об.; Д. 335. Л. 123 об.; Оп. 30. Д. 140. Л. 2, 5; ГААК. Ф. 3. Оп. 1. Д. 20. Л. 31; Ф. 4. Оп. 1. Д. 127. Л. 3, 5, 74, 104, 106; Д. 254. Л. 25–26, 48, 105, 113; Д. 300. Л. 3, 8, 9, 22; Д. 368. Л. 12, 78; Д. 424. Л. 6, 9; Д. 454. Л. 15; Д. 456. Л. 26 об., 29; Д. 457. Л. 11–11 об., 25–26; Д. 522. Л. 2 об., 117, 144, 153, 157, 199; Д. 3512. Л. 117, 126; Д. 3993. Л. 1; Д. 4093. Л. 11; Д. 4149. Л. 1; Жизнь Алтая. 1912. 2 августа.

Следующая поездка, состоявшаяся в 1904 г., хотя и не нашла подробного документального отражения, вполне способствовала закреплению новшества, введенного в годы руководства Кабинетом П. К. Гудим-Левковича. Как и ранее, посещение округа новым управляющим К. Н. Рыздзевским предполагало его ознакомление с регионом «на месте», а также было использовано для «наиболее успешного решения многих вопросов по разнообразным отраслям хозяйства Алтайского округа» [11, л. 8]. Отсутствие конкретной постановки цели поездки свидетельствовало, что, превращаясь в обязательный атрибут деятельности высших руководителей ведомства, эти посещения еще не приобрели четкого места в управлении регионом. Если поездки 1895 и 1898 гг., осуществлен-

ные при П. К. Гудим-Левковиче, позиционировались как один из способов решения важных задач, определявших дальнейшее развитие округа, то по итогам поездки К. Н. Рыздзевского не было даже принято никаких мало-мальски заметных решений. Это свидетельствует, что в отсутствии четкой стратегии развития кабинетского хозяйства на Алтае в первые годы XX в. ревизионный механизм нашел только формальное воплощение. Тем не менее три поездки столичных руководителей в Алтайский округ на рубеже XIX–XX вв. заложили базовый принцип нового механизма высшего управления регионом — его личный осмотр главами кабинетского ведомства.

Изменение качественной составляющей поездок руководства Кабинета в Алтайский округ началось

с 1907 г. и было связано с приходом на руководящие должности в ведомстве Е. Н. Волкова. Новые обстоятельства ведения окружного хозяйства с 1906 г., выражавшиеся в жесткой фиксации государственного содержания Министерства императорского двора и предоставлении земель округа под переселения, вынудили Кабинет обратить пристальное внимание на увеличение доходности крупнейшего объекта своего хозяйства — Алтайского округа. Защита ведомственных интересов превращалась в основу выполнения задачи по увеличению прибыли от региона. В такой обстановке поездка Е. Н. Волкова в Алтайский округ осенью 1907 г. сразу же приобрела характер всеобщей подробной ревизии административно-хозяйственной деятельности региона [12, л. 2–3об., 34]. В ходе нее было выявлено плачевное состояние всего хозяйства Алтайского округа. Результаты осмотра помогли определить первоочередные меры, необходимые для придания защите ведомственных интересов целенаправленного характера. Выводы столичного сановника, подвергшиеся обсуждению с местными руководителями, были направлены на создание прочных основ для последующей хозяйственной деятельности Кабинета в каждой из имевшихся отраслей с упором на развитие лесного и земельного хозяйства. Поэтому ревизионная поездка Е. Н. Волкова в 1907 г. сыграла основополагающую роль в системе мероприятий по выработке нового хозяйственного курса в Алтайском округе, основанного на стратегии интенсификации использования природных ресурсов региона [3, с. 99–100].

Высокую значимость ревизии 1907 г. подтверждает факт постоянного соотнесения итогов последующих посещений региона руководителями Кабинета с результатами поездки Е. Н. Волкова. Командировки в Алтайский округ А. П. Половцова (1910 и 1912 гг.) и Е. Н. Волкова (1913 г.), хотя и не отличались всеохватностью, тем не менее, проверяли исполнение решений ревизии 1907 г. и развивали заложенные ею приоритеты, формируя в результате поступательное развитие хозяйства округа. Предложения столичных руководителей свидетельствовали о стремлении Кабинета придать своему хозяйству в Алтайском округе динамическое развитие и предпринимательский характер [2, с. 137–151]. При этом предпочтение отдавалось долгосрочным экономическим перспективам, что особенно ярко проявилось в принятии по итогам поездки 1913 г. комплекса мер лесокультурного и лесоинженерного характера, направленных на интенсификацию лесного хозяйства. Последняя поездка Е. Н. Волкова в Алтайский округ осенью 1916 г., несмотря на Первую мировую войну, не носила необычайного характера и рассматривалась как своеобразный итог всех предшествующих обозрений округа высшей ведомственной бюрократией начиная с 1907 г. [13, л. 15]. Основным резуль-

татом посещения региона стала выработка программы модернизации отраслей кабинетской экономики. Она наметила создание в округе многоотраслевого хозяйства, основанного на использовании и переработке всех видов природно-сырьевых богатств Алтая. Большинство предложений было рассчитано на длительные сроки и предусматривало создание специальной инфраструктуры, выведившей хозяйство округа на качественно новый уровень. Предложенный проект являлся едва ли не первым опытом долгосрочного планирования развития Алтайского округа после смены его хозяйственной ориентации в конце XIX в. [4, с. 90–98].

В целом, обзор всех ревизий Алтайского округа конца XIX — начала XX в. свидетельствует об эволюции осмотров в сторону одного из постоянных механизмов управления регионом, основанного на рабочих поездках высшего руководства в целях личного контроля и принятия стратегически важных и обоснованных решений. Поездки руководителей Кабинета в Алтайский округ к первым годам XX в. стали обязательным атрибутом их деятельности, воспринимаясь как необходимый метод для знакомства с отдаленным регионом в условиях постоянных трансформаций его хозяйства. При этом первые поездки не носили чрезвычайного характера, поэтому вряд в полной мере могут характеризоваться понятием «ревизия». Внешне механизм проведения посещений округа руководством Кабинета не менялся, претерпевая лишь быструю формализацию и обретая традиционные черты организации поездок, сохранявшиеся вплоть до последнего посещения 1916 г. Однако под влиянием развития кабинетского хозяйства произошла качественная внутренняя эволюция ревизионного механизма. До 1907 г. он представлял собой аморфный осмотр, предполагавший преимущественно личное знакомство руководителя Кабинета с округом и не имевший взаимосвязи с предшествовавшими ему поездками. Очевидно, это было следствием отсутствия четких представлений о комплексном развитии кабинетского хозяйства Алтая. Лишь с 1907 г. характер поездок руководства начал меняться. В лице одной команды управленцев их посещения округа, с одной стороны, приобретали ревизионный характер, поскольку выявив вначале состояние окружного хозяйства, впоследствии использовались для проверки ранее принятых решений. Немаловажным качеством являлось то, что сами руководители осознавали взаимосвязь всех предпринятых поездок и активно использовали их для выработки новых предложений развития хозяйства. Именно это заставляет видеть в поездках руководителей Кабинета на Алтай после 1907 г. не столько ревизии, сколько новый механизм управления. Единственный его крупный недостаток заключался в личности Е. Н. Волкова, к 1916 г. закрепившего идею поступательной положительной динамики окружно-

го хозяйства за время своего руководства Кабинетом, что отчасти отразилось в результатах осмотров региона 1913 и 1916 гг.

В целом, Кабинет в начале XX в. стал придавать важное значение личным обозрениям округа своим руководством. Контроль со стороны высших сановников через небольшие промежутки способствовал поддержанию активности местной администрации в условиях постоянной перестройки хозяйства округа

и постановки перед ним новых задач. Поездки управляющего Кабинетом и его помощника становились одним из факторов обеспечения устойчивости кабинетского хозяйства на Алтае путем последовательного определения по их итогам перспектив экономического развития региона. Поэтому к 1916 г. ревизионные посещения региона вполне стали рассматриваться как один из важных и постоянных механизмов высшего управления регионом.

### Библиографический список

1. Жидков Г.П. Кабинетское землевладение (1747–1917 гг.). — Новосибирск, 1973.
2. Афанасьев П. А. Состояние и перспективы развития экономики Алтайского округа в начале XX в. (по материалам кабинетских ревизий) // Экономическая история Сибири XX века. — Барнаул, 2006. — Ч. 1.
3. Афанасьев П. А. Роль ревизии Алтайского округа 1907 г. в региональной хозяйственной политике Кабинета // Экономическая история Сибири XX — начала XXI века. — Барнаул, 2009.
4. Афанасьев П. А. Программа развития хозяйства Кабинета Его Императорского Величества в Алтайском округе накануне 1917 года // Исторический ежегодник. 2010. — Новосибирск, 2010.
5. Российский государственный исторический архив (РГИА). — Ф. 468. — Оп. 25. — Д. 288.
6. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 25. — Д. 335.
7. Афанасьев П. А. Региональный аспект ревизионной деятельности Кабинета Его Императорского Величества в Алтайском округе в конце XIX — начале XX в. // Известия Алтайского государственного университета. Серия история, политология. — 2007. — № 4/1.
8. Отдел рукописей Российской национальной библиотеки. — Ф. 601. — Д. 66.
9. Кривенко В. С. В Министерстве двора. Воспоминания. — СПб., 2006.
10. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 23. — Д. 378.
11. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 30. — Д. 140.
12. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 45. — Д. 68.
13. Государственный архив Алтайского края. — Ф. 4. — Оп. 1. — Д. 454.