

А. Е. Кухаренко

ФОРМИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПОЛИТИКИ В АЛТАЙСКОМ ГОРНОМ ОКРУГЕ В 80–90-Е ГОДЫ XIX ВЕКА¹

Автор выделяет и анализирует формирование трех механизмов административной политики в Алтайском горном округе: съезды административных сил, экстренные сборы информации и использование мобильного специалиста. В работе показана динамика развития механизмов в условиях активной трансформации административной системы в связи со сменой хозяйственной доминанты алтайского производственно-территориального комплекса.

Ключевые слова: *Алтайский горный округ, административная политика, С. П. Швецов, К. Н. Миротворцев.*

Алтайский горный округ во второй половине XIX в. претерпевал сложнейшие структурные изменения, вызванные сменой экономического строя региона и хозяйственной доминанты производственно-территориального комплекса. Приоритет горно-промышленного сектора в деятельности кабинетской администрации на Алтае и соответствовавший ему социально-экономический быт населения округа постепенно трансформировались в извлечение основного дохода от лесо- и землеэксплуатации, что способствовало приобретению юго-восточной части Западной Сибири сельскохозяйственного облика. Такая сложнейшая модернизационная задача предполагала совокупность взаимосвязанных процессов, где одним из ключевых являлась проводимая Кабинетом Его Императорского Величества (далее – Кабинет) административная политика по трансформации и адаптации прежней системы администрации и построению новых управленческих конструкций. Формирование последних сопровождалось выработкой специфических механизмов административной политики, что и стало объектом нашего внимания в данной статье.

Необходимость обращения к теме вызвана тем, что данная проблема практически не затрагивалась в литературе. Единственным исключением стали публикации П. А. Афанасьева, в которых обстоятельно и подробно освещается один из механизмов административной политики – ведомственные ревизии [1, с. 144–150; 2, с. 153–166].

Период 80–90-х гг. XIX в. был ключевым в процессе смены хозяйственных приоритетов алтайского производственно-территориального комплекса. Если в начале 1880-х гг. Кабинет по-прежнему делал ставку на горную промышленность, то в середине 1890-х гг. были официально закреплены новые ориентиры лесо- и землеэксплуатации. Административная реформа 1883 года [3] заложила те

основания, в рамках которых происходили процессы трансформации вплоть до реформы 1896 г., когда обозначились новые структурные компоненты и функциональные направления развития [4]. Штат реформы 1883 г. предусматривал незначительные земельно-арендные (3 чиновника по сбору аренды) и лесные (8 лесничих) административные силы, которые по мере развития указанных отраслей постепенно наращивались. Обширность окружной территории, необмежеванность земельных и лесных дач, юридическая неопределенность по вопросам землеустройства, неразвитость инфраструктуры, нехватка материальных и управленческих ресурсов при поступательном и быстром развитии арендного и лесного хозяйства ставили администрацию, а вместе с ней и само хозяйство в экстремальные условия, заставляя действовать на пределе эффективности. Нехватка административных сил и реальности практического осуществления хозяйственной политики способствовали появлению тенденции к смене отраслевого принципа управления территориальным. В таких сложнейших условиях формировались специфические механизмы административной политики.

До реформы 1883 г. в окружной администрации существовал орган коллегиального управления – Горный совет, который после отмены принципа коллегиальности тем не менее продолжил свое существование. Безусловно, его функции и возможности изменились, но наличие института, объединявшего различные административные ресурсы – это важнейший механизм в деятельности разнообразных управленческих систем. Горному совету приходилось брать на себя рассмотрение вопросов земле- и лесоземлеэксплуатации. В связи с этим логичным стало проведение начальником округа Н. И. Журиным 22 ноября 1888 г. съезда земельно-лесных чинов, который объединил представителей

¹ 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).

новых направлений в развитии округа – лесничих и чиновников по сбору аренды [5, л. 10]. Главными предметами обсуждения на съезде явились удручающее положение лесной и земельной отраслей хозяйства, расширение полномочий лесничих, острая нехватка административных сил в условиях громадных пространств и увеличивающихся объемов работы и функций. Совместно были поставлены ряд задач, начиная от определения процедурных моментов и передачи некоторых полномочий низшим служащим и заканчивая решением принципиальных вопросов о создании новых лесничеств, расширением функций лесничих по заведованию оброчными статьями и т. д. [5, л. 8–9]. Таким образом, на съезде решались не только мелкие, но и ключевые вопросы дальнейшего развития, а принципиальным мотивом деятельности нового института являлась задача постановки арендного и лесного дела на рациональные основы.

Механизм коллективных собраний чиновников, ответственных за проведение земельно-арендной и лесной политики на местах, выступал оптимальным вариантом для разрешения сложнейших вопросов административно-хозяйственного плана, так как аккумулировал управленческие силы, формировал рабочую ситуацию «мозгового штурма» для разработки важнейших мер дальнейшего развития, помогал адекватно оценивать уровень компетентности и квалификации чиновников. Съезд являлся индикатором эффективности всей системы и устранял коммуникационный дефицит и дисбаланс, что непосредственно влияло на управление в условиях действовавшего уровня связи и информационного общения. Стоит отметить, что на протяжении всего развития существования арендного хозяйства Кабинета на Алтае присутствовала проблема с «таксировкой» земельных участков, сдававшихся без торгов. Эта проблема рождала потребность в сравнении хозяйственных ситуаций в различных частях округа. Оптимальным способом осуществления подобных операций являлись механизмы коллективного взаимодействия административных сил [6, л. 119–119 об., 323 об.]. Съезд можно назвать «мозгом» всей административной системы, так как сталкивавшиеся со всеми принципиальными вопросами на практике чиновники консолидированно обменивались опытом и совместными усилиями принимали решения, которые впоследствии оказывались востребованными или невостребованными администрацией. В целом механизм съездов повышал эффективность информационного сопровождения и аналитической обработки полученных сведений, помогал не только сформировать информационное обеспечение процесса управления лесной и арендной отраслью, но и оценить качественные характеристики существо-

вавшей административно-территориальной структуры. В последнем случае съезд выступал в роли тестирующего инструмента.

Кабинет узнал о проведении съезда только из газет [5, л. 7–7 об.], что говорит о местном несанкционированном характере рассматриваемого явления. Тем не менее, учитывая процесс затухания Горных советов в 1880-е гг., можно говорить о том, что потребность в объединяющей администрацию коллективной коммуникации не исчезла и приобрела новые формы. Устойчивость механизма налицо, так как после 1896 г. появились съезды новых представителей администрации на местах – управляющих имениями, а после новой административной реформы 1911 г. с результатами собраний стали знакомить общественность через их публикацию [7, л. 181, 213–214, 251–254; 8]. В этом смысле сам съезд 1888 г. можно расценивать как промежуточную форму между Горными советами и съездами лесных и земельных служащих. Впоследствии потребность в коллективной коммуникации существовала и на уровне отдельных отраслей, так как в деятельности администрации использовались также Лесные советы, связанные, вероятно, с приоритетностью лесозаготовки в кабинетском хозяйстве.

В течение 80–90-х гг. XIX в. существенно возросла степень интенсивности информационного обеспечения хозяйственной политики, а также повысились требования в отношении как текущей, так и итоговой отчетности. В связи с серьезным нарастанием нагрузок на служебный персонал при сохранении прежних сил и средств административная система стала давать сбой в своей деятельности. Тем не менее предоставление информации в вышестоящие инстанции было прямой и постоянной обязанностью лесничих и чиновников по сбору аренды, которую они, несмотря на серьезную функциональную нагрузку, должны были периодически выполнять. Совсем другой характер носили различные экстренные мероприятия по сбору информации, которые обычно имели характер обязательного выполнения в намеченный ограниченный во времени срок. Указанный механизм мы разделили на две составляющие: экстренные формы информационной отчетности и экстренные информационно-аналитические обзоры.

Вначале рассмотрим информационную отчетность. Практически сразу после назначения Н. И. Журин решил осуществить срез арендных отношений в округе. Так как округ до 1883 г. располагал неприспособленной системой для ведения арендного хозяйства, то информационные запросы последовали в те учреждения, которые на тот момент могли или предположительно концентрировали у себя сведения об оброчном деле на местах:

в управления заводов и рудников, смотрителю Усть-Каменогорской пристани, управляющему казенными золотыми промыслами [9, л. 5–5 об.]. Работа по сбору информации имела прежде всего прикладной характер – составление сметных предположений по арендному хозяйству, но оказывалась прекрасным «тестером» системы.

Сбор сведений по округу был использован кабинетской администрацией как инструмент проверки степени информационной отдачи и эффективности управленческого механизма на местах. Практически сразу в ходе запроса Н. И. Журина выявились проблемы с наличием нужных сведений, со скоростью их предоставления и с пониманием служащими поставленных перед ними задач [9]. Реализация информационного запроса показала неэффективность задействованных в заведовании земельно-арендным хозяйством рудничных и заводских управлений, имевших совершенно иную специализацию.

Другим проявлением рассматриваемого нами механизма стало введение новой программы годовых отчетов по всем отраслям производственно-территориального комплекса, утвержденной 11 марта 1895 года [10, л. 1–1 об., 2–3, 4–4 об.]. Программа предполагала предоставление обширного комплекса сведений о хозяйственных направлениях деятельности округа и отвечала требованиям не цифровой информации по округу, а создания полнокровного аналитического продукта. С одной стороны, это предполагало введение данной формы отчетности как постоянной меры, что подтверждается дальнейшими разработками программы в Кабинете [11]. С другой стороны, нововведение встречало серьезные затруднения в своем внедрении. Тот факт, что предоставить рапорты по программе требовалось без отрыва от исполнения регулярных форм отчетности в пределах установленных сроков, позволяет сделать вывод об экстренном характере мероприятия.

Учитывая, что служащие лесничеств, арендных районов, горнозаводских управлений испытывали проблемы с составлением текущей и итоговой документации [10, л. 1–1 об.], то указанная ситуация ставила административную систему в режим колоссального перенапряжения. Срок предоставления отчетов, обозначенный 15 сентября 1895 г., неоднократно переносился, о чем свидетельствуют распоряжения В. К. Болдырева от 21 апреля, 23 мая, а затем и 23 сентября, 26 октября и, наконец, за ноябрь 1895 года [10, л. 13–13 об., 18–18 об.]. Выполнение программы серьезно затягивалось. Вынесение выговоров исполнителям не изменило положение. Ситуацию усугубляло разделение программ на лесной, горный, арендный и другие разделы, что заставляло, например, лесничих гото-

вить сразу несколько рапортов, которые следовало направить в Главное управление одновременно.

Составление документов по программе предполагало проведение аналитической работы, требовавшей также выработки прогнозов и рекомендаций к улучшению хозяйства. Поэтому чиновники местного звена не готовы были выполнить ее в установленные сроки. Однако в аналогичном положении оказалось окружное звено управления, до этого не сталкивавшееся с задачей составления масштабных годовых аналитических продуктов. Например, значительную часть требуемых сведений по земельному и арендному хозяйствам могли предоставить только Земельная часть и Статистический отдел. Но указанной информации в их распоряжении не оказалось, так как для получения большей ее части требовалось проведение специальных исследований [10, л. 10–10 об.].

Несмотря на то, что программа Кабинета была отчасти составлена местным звеном управления, ее реализация показала полную неготовность административной системы к подобному нововведению и экстренному информационному запросу. Кроме того, окружное управление не проявило гибкости, не изменив свои требования даже тогда, когда местные чиновники рапортовали об отсутствии у них просимых сведений.

На наш взгляд, к середине 90-х гг. XIX в. был достигнут лимит эффективности существовавшей системы административного устройства и управления земельным и лесным хозяйством Алтайского горного округа. Чрезвычайный сбор информации кабинетской администрацией выступил в данном случае в роли своеобразного «тестера», который показал степень эффективности, гибкости, надежности и стабильности системы. Выполнение текущих задач управления и информационного обеспечения в условиях высоких, но постоянных нагрузок, могло лишь частично сигнализировать о кризисном состоянии административной системы. Поэтому перегрузочные факторы деятельности, заставлявшие управленческие структуры работать на пределе и за пределами своих возможностей, постановка сверхсрочных экстренных задач в дополнение к существовавшим обязанностям выступают в роли важнейшего показателя дееспособности административной системы. Насколько успешно она справлялась с подобным «тестовым режимом» и была способна решить поставленную задачу в условиях перегрузки – это, по нашему мнению, важнейший показатель работоспособности управления в целом и каждого его звена в отдельности, не говоря уже о прикладной задаче сбора информации.

Стоит отметить, что подобный «тестер» мог превратиться в важнейшую регулярную форму отчетности по округу, как это случилось с введенным

Н. И. Журиным в 1885 г. по личной инициативе финансовым годовым отчетом [12]. В пояснительной записке начальник округа указывает, что он преследовал цель ввести упорядоченную отчетность, которая помогла бы ему самому разобраться с ситуацией во вверенном производственно-территориальном комплексе. Выполнение финансового отчета показало бесхозяйственность и бессистемность административно-хозяйственной структуры [12, л. 153–153 об.]. Многоцелевой характер и давно созревшая необходимость составления итоговых финансовых документов привели к тому, что система финансовых годовых отчетов стала регулярной [13].

Переходя ко второй форме рассматриваемого механизма – информационно-аналитическим обзорам, укажем, что в начале 1890-х гг. наблюдалась целая серия экстренных целевых сборов информации, что отражало возросшую потребность Главного управления Алтайского горного округа в получении как можно более полных сведений о развитии арендного дела. Это было связано с осознанной сменой хозяйственной доминанты производственно-территориального комплекса. Появилась потребность иметь целостную картину хозяйства в условиях повышающейся интенсивности управленческого процесса. В 1891 г. Н. И. Журин, а после его смерти в 1892 г. новый начальник округа В. К. Болдырев поручили С. П. Швецову, являвшемуся служащим Земельной части, собрать сведения о сданных в аренду землях под промышленные заведения возле Барнаула и в других районах. Вскоре уровень задачи был существенно повышен до создания обзора-отчета по всему оброчному хозяйству округа [6, л. 46–46 об., 74–74 об.]. В целях успеха мероприятия и ввиду его особенной важности С. П. Швецов задействовал ресурсы Главного управления, лесничих, чиновников по сбору аренды и даже средства гражданской администрации. В процессе сбора информации выявилось, что сразу несколько местных звеньев не смогли справиться с поставленными задачами в срок, что вызвало достаточно жесткую реакцию окружного управления. Если раньше такие запросы выполнялись местной администрацией, хотя и с большим опозданием, и в принципе не подвергалась сомнению необходимость их выполнения, то негативным симптомом 1891–1892 гг. стало появление простой отписки в невозможности исполнить поручение [6, л. 82–83 об.], несмотря на инструкцию о приоритетности данного задания по сравнению со всеми остальными и о привлечении для его выполнения всех наличных сил. Ясная и осознанная потребность иметь как можно более полные сведения в максимально короткие сроки для развития арендного хозяйства столкнулась со сбоем в работе ад-

министративной системы в ответ на усиление нагрузки, что ярко показал экстренный информационный срез. Таким образом, важнейшая прикладная задача осуществлялась параллельно с «тестированием» управляемости и эффективности всей административной структуры через информационные запросы и личное посещение. Тем не менее итогом деятельности С. П. Швецова стали ценнейшие материалы, нашедшие выражение в его докладах и публикациях [14, л. 64–90 об.; 15].

О важности и перспективности такой формы свидетельствует использование информационно-аналитических обзоров в 1911–1913 гг. при новом начальнике округа В. П. Михайлове. Он поручил чиновнику особых поручений кандидату естественных наук К. Н. Миротворцеву составление исторического и современного обзора арендного хозяйства и арендных поселков округа, в результате чего были «протестированы» и задействованы ресурсы всех местных административных звеньев [16, л. 1–6; 17; 18]. Таким образом, поставленная задача объединяла получение необходимых сведений, составление аналитического продукта и проверку дееспособности административной системы. Приведенный пример показывает устойчивость и эффективность механизма экстренного сбора информации. При этом особо подчеркнем многоцелевой характер таких обзоров.

Следующий механизм административной политики естественным образом родился в процессе выполнения информационно-аналитических обзоров. Суть его состояла в том, что во время сбора сведений С. П. Швецов при личном посещении местных административных структур осуществлял контроль и помощь в управлении арендным делом, начиная от общих проблем и заканчивая мелкими техническими и процедурными вопросами. Чиновникам на местах предписывалось не только предоставить требуемые сведения по составленной программе, но и показать для проверки все книги по арендному хозяйству. В силу возложенных полномочий С. П. Швецов выступал в роли ревизора текущей документации, наличных денежных средств, имевшихся по приходно-расходным книгам, и другого [6, л. 58–59 об.].

Использование мобильного специалиста для контролирующих и консультационных функций на местах являлось целесообразным и эффективным механизмом, который повышал управляемость административной системы, улучшал коммуникацию между структурами, поднимал уровень компетентности кадрового состава и обеспечивал дополнительную информационную передачу между управленческими звеньями. Хотя не исключено, что со стороны чиновников и лесничих такой специалист мог вызывать негативную реакцию, поскольку рас-

полагал властными полномочиями контролера. На такую мысль наталкивает значительное количество отказов и задержек лесничих и чиновников по сбору аренды в исполнении предписания по представлению сведений об арендном деле С. П. Швецову.

Практика 1891–1892 гг. имела два следствия. Во-первых, аналогичное воплощение механизма можно было наблюдать в 1911–1913 гг., когда в роли мобильного специалиста выступил К. Н. Миротворцев [16, л. 2–6] при составлении своего информационно-аналитического доклада, что подтверждает устойчивость подобной административной меры. Во-вторых, использование данного механизма в 90-е гг. XIX в., по всей видимости, было расценено положительно и натолкнуло кабинетскую администрацию на осознание потребности в создании управленческого звена между Главным управлением округа и низовыми структурами по руководству лесо- и землеэксплуатацией. В середине 1890-х гг. начала реализовываться идея объединения лесничеств и районов чиновников по сбору аренды в более крупные, но достаточно условные образования, руководители которых осуществляли бы проверку, контроль, консультации и помощь чиновникам в заведовании лесом и арендой [7, л. 38–49 об.].

Использование описанного административного механизма в виде особого специалиста, на наш взгляд, привело к процессам усложнения и интенсификации структурной иерархии округа, что отвечало потребностям повышения эффективности управления, усиления самостоятельности местных должностных лиц, создавало дополнительный административный уровень, который забирал часть полномочий и функций как от низовых, так и от

центрального звеньев. Такая практика могла подготовить введение института старших лесничих в виде зафиксированного звена административной системы.

Реализация данной меры начинала приобретать иную плоскость от рассматриваемых нами административных механизмов, так как переходило в пространство зафиксированных звеньев административной системы управления, а именно приобрело характер структурного института старших лесничих [7, л. 38–49 об.].

В данной статье нам удалось выявить и рассмотреть три механизма административной политики: съезды административных сил, экстренные сборы информации и использование мобильного специалиста. Они начали формироваться в 80–90-е гг. XIX в. и постепенно приобретали устойчивость своего функционирования, что позволяет говорить об их эффективности. Анализ эволюции отдельных конкретных форм рассматриваемых механизмов позволяет увидеть различную динамику в их дальнейшем развитии. Возникновение финансового годового отчета по инициативе Н. И. Журина в 1885 г. на первоначальном этапе соответствовало механизму срочного сбора информации. Однако впоследствии он потерял свою экстренность и приобрел регулярный характер отчетности. А, например, механизм использования мобильного специалиста способствовал формированию института старших лесничих, т. е. привел к институциональным изменениям в администрации округа. Сочетание устойчивости и изменчивости предполагало благоприятные перспективы развития указанных механизмов в дальнейшем, что и произошло в начале XX в.

Список литературы

1. Афанасьев П. А. Подготовка ревизии Алтайского горного округа 1882 г. в контексте антикризисной стратегии высшего руководства страны // Исторические исследования в Сибири. Проблемы и перспективы: сб. мат-лов III регион. молодеж. науч. конф. Новосибирск, 2009. С. 144–150.
2. Афанасьев П. А. Проведение и итоги ревизии Алтайского горного округа 1882 года // Исторический ежегодник: сб. науч. трудов / Институт истории СО РАН. Новосибирск, 2009. С. 153–166.
3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (ПСЗРИ-3). СПб., 1886. Т. 3. № 1366. С. 34–35; приложение к № 1366. С. 11–22.
4. ПСЗРИ-3. СПб., 1899. Т. 16. Отд. 1. № 12738. С. 270; Отд. 2. № 12738. С. 123–125.
5. Государственный архив Алтайского края (ГААК). Ф. 3. Оп. 1. Д. 998.
6. ГААК. Ф. 3. Оп. 1. Д. 787.
7. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 2143.
8. Труды съезда земельно-лесных чинов Алтайского округа в 1910 году. Барнаул, 1911.
9. ГААК. Ф. 3. Оп. 1. Д. 567.
10. Там же. Д. 933.
11. Российский Государственный исторический архив (РГИА). Ф. 468. Оп. 23. Д. 1302.
12. ГААК. Ф. 3. Оп. 1. Д. 50.
13. Там же. Д. 1628.
14. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 3117.

15. Материалы по исследованию арендного хозяйства в Алтайском округе / сост. С. П. Швецов. Т.1. Частная обрабатывающая промышленность. Барнаул, 1896. 204 с.
16. ГААК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 3354.
17. Там же. Д. 3129.
18. Там же. Д. 3573.

Кухаренко А. Е., аспирант.
Алтайский государственный университет.
Пр. Ленина, 61, Барнаул, Россия, 656099.
E-mail: lexh-1984@mail.ru

Материал поступил в редакцию 15.07.2010.

А. Е. Кухаренко

**MECHANISMS FORMATION OF THE ADMINISTRATIVE POLICY IN THE ALTAI MINING DISTRICT
IN THE 80–90^S OF THE 19TH CENTURY**

The author of the article analyzes the three mechanisms of formation of administrative policy in the Altai mountain district: congresses of administrative staff, emergency information collection and use of the mobile expert. The work shows dynamics of mechanisms' development in the conditions of active transformation in the management system because of economic dominant's change in the Altai industrial-territorial complex.

Key words: *Altai mining district, administrative policy, S. P. Shvetsov, K. N. Mirotvortsev.*

Altai State University.
Pr. Lenina, 61, Barnaul, Russia, 656099.
E-mail: lexh-1984@mail.ru