

УДК 94(571.150)

ББК 63.3(2Рос-4Алт)

Создание Отделения контроля и кассы Министерства императорского двора в Барнауле и начало кризиса на Алтайских горных заводах*

П.А. Афанасьев

Алтайский государственный педагогический университет (Барнаул, Россия)

The Establishment of the Department of Control and Cash Register of the Ministry of the Imperial Court in Barnaul and the Beginning of the Crisis at the Altai Mining Plants

P.A. Afanasiev

Altai State Pedagogical University (Barnaul, Russia)

Характеризуются причины создания в Барнауле Отделения контроля и кассы Министерства императорского двора в 1871 г. Его учреждение можно рассматривать как реформу в рамках распространения в Министерстве двора принципов единства кассы и документального контроля. Автор раскрывает предпосылки распространения новых кассовых принципов на горные заводы Кабинета Его Императорского Величества. Доказывается, что распространение реформы на Алтайские горные заводы было результатом начавшегося на них кризиса. Создание Отделения контроля и кассы отражало противостояние министра императорского двора Кабинету. Но антикабинетский подтекст оказался скрыт благодаря осуществлению реформы вместе с другими антикризисными мероприятиями министерства. По мнению автора, новое Отделение и его деятельность предоставили министру императорского двора возможность контролировать алтайскую горнозаводскую администрацию, минуя Кабинет. Автор приходит к выводу, что спешка, административная ангажированность и непродуманность реформы изначально заложили большинство недостатков и трудностей в последующей работе Отделения контроля и кассы.

Ключевые слова: Алтайские горные заводы, Министерство императорского двора, Кабинет Его Императорского Величества, контроль, единство кассы, Отделение контроля и кассы.

The article considers the reasons for the establishing in Barnaul of the Department of Control and Cash Register of the Ministry of the Imperial Court in 1871. The institution can be viewed as a reform in the framework of distribution in the Ministry of the Court of the principles of unity of cash register and documentary control. The author reveals the preconditions of the new cash registering principles at the mining factories of the Cabinet of his Emperor Majesty. The author argues that the proliferation of reforms over the Altai mining plants was a result of their crisis. The main content of the article clearly shows that the establishing of the Department of Control and Cash Register reflected the opposition between the Minister of the Imperial Court and the Cabinet. The anti-cabinet subtext was hidden due to the implementation of the reform along with other anti-crisis measures of the Ministry. According to the author, the new Department and its activities allowed the Minister of the Imperial Court to control the administration of the Altai mining bypassing the Cabinet. The author comes to the conclusion that rush, administrative bias and superficiality of the reform originally resulted in most of the shortcomings and difficulties in the subsequent work of the Department of Control and Cash Register.

Key words: Altai mining plants, the Ministry of the Imperial Court, the Cabinet of his Emperor Majesty, Control, unity of cash register, Department of Control and Cash Register.

DOI 10.14258/izvasu(2016)2-02

* Работа выполнена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 16-11-22005 «Западносибирское региональное чиновничество Кабинета Его Императорского Величества как воплощение ведомственной служебной корпорации (середина XVIII — начало XX в.)».

Отделение контроля и кассы Министерства императорского двора в Барнауле, созданное в 1871 г., можно назвать одним из немногих абсолютно новых учреждений Алтайского горного округа, появившихся в устоявшейся системе регионального управления хозяйством Кабинета его императорского величества. Специфическое положение в ней нового органа объяснялось наличием у него особых контрольно-ревизионных полномочий, независимостью от местных чинов Кабинета, прямым подчинением Контролю Министерства императорского двора. Однако эти особенности не способствовали интересу исследователей к истории учреждения и его роли в региональном хозяйстве Кабинета. Наиболее существенным следует назвать обращение к Отделению контроля и кассы в Барнауле, предприятие Т.Н. Соболевой. В рамках анализа деятельности финансовых структур в Алтайском горном округе она выделила и кратко охарактеризовала этапы развития учреждения [1, с. 19–21]. Как правило, исследователи упоминают Отделение контроля при анализе кабинетского хозяйства на Алтае в 1870-е гг. Создание учреждения немногочисленные авторы связывают с реакцией высшего руководства на начавшийся кризис сереброплавильного производства, не давая подробных объяснений причинам такого необычного антикризисного мероприятия [2, с. 127; 3, с. 125–126; 4, с. 137–138]. Невнимание исследователей к созданию и деятельности Отделения контроля в Барнауле, особенно заметное на фоне стабильно высокого интереса к системе управления Алтайским горным округом, связано с состоянием источниковой базы. Документы контрольного учреждения в Государственном архиве Алтайского края отложились в мизерном количестве. Обращение к документам Российского государственного исторического архива позволило значительно расширить круг источников о начале деятельности нового учреждения на Алтайских горных заводах. Поэтому в настоящей публикации предпринята попытка объяснить причины и мотивы создания самостоятельного контрольного органа в алтайском горнозаводском хозяйстве.

С 1 января 1866 г. на всей территории России начала осуществляться кассово-контрольная реформа. Она предусматривала введение единства кассы (т. е. сосредоточение приходных и расходных операций в одном ведомстве) и документальную проверку приходно-расходных операций, что рассматривалось как эффективный метод предотвращения злоупотреблений [5, с. 73, 76]. «Правила о порядке поступления государственных доходов и производстве государственных расходов» регламентировали основы этой деятельности. Независимо друг от друга создавались кассы Государственного казначейства и самостоятельные контрольные палаты, подчиненные Государственному контролю [6]. К 1869 г. новый

кассовый и ревизионный строй действовал на всей территории России [7, с. 24].

Принципы единства кассы и документально-го контроля по реформе не были распространены на Министерство императорского двора [5, с. 77], но в виде опыта начали реализовываться в его Контроле с 1864 г. Уже в 1867 г. министр в докладе императору отметил «верно направленную деятельность Кассы и Контроля, свидетельствуя об отличном порядке в отчетности» [8, л. 1]. Множественность, разнообразие и разбросанность структур Министерства двора заставляли вводить новые правила «в отдельных учреждениях Министерства исподволь» [9, л. 42 об.]. Штат 1867 г. закрепил создание касс министерства в Санкт-Петербурге и Москве. В 1870 г. правила единства кассы были распространены на Варшавское дворцовое управление с созданием Отделения контроля и кассы в Варшаве, а в 1871 г. этот порядок планировалось ввести в княжестве Ловичском [10, с. 384; 8, л. 1 об.; 9, л. 43].

Как видно, единство кассы в Министерстве императорского двора реализовывалось в первую очередь в пределах каждого территориально обособленного управления. В отличие от государства, реформа Контроля Министерства двора объединила в одном учреждении функции контроля и кассы, создав «само себя контролирующее учреждение» [11, с. 157]. Внешняя нецелесообразность этого компенсировалась возможностью почти тотального надзора за движением капиталов [1, с. 19]. В условиях абсолютизации смет и их исполнения соблюдение кассовых правил позволяло изначально не допускать возможные нарушения и злоупотребления. Документальный контроль играл роль механизма буквального исполнения кассовых правил, не давая возможности распорядительным структурам менять точное исполнение смет. Существование до реформы самостоятельного контроля по документам в центральном Контроле Министерства двора в новых условиях давало возможность только распространить его в территориальных структурах министерства, согласовав со вновь вводимым единством кассы, требовавшим организационных усилий по его внедрению и постановке. Очевидно, поэтому новшество в министерстве воспринималась не столько как реформирование Контроля, сколько как введение единства кассы. Созданные в конце 1860-х гг. в Министерстве императорского двора органы Контроля и Кассы распространяли свои полномочия на небольшие в территориальном охвате управления, находившиеся в пределах городов и пригородов, что было удобным для реализации единства кассы и организации контроля [2, с. 128]. Но эти нововведения не затронули наиболее крупные хозяйственные объекты министерства, представленные Алтайским и Нерчинским горными округами ведомства Кабинета.

Инициатива распространения новых кассово-контрольных принципов на горные заводы Кабинета исходила от генерал-губернатора Восточной Сибири М.С. Корсакова. Начавшееся в стране введение единства кассы убеждало его, что новые правила «могут быть применены с пользой и к горнозаводским местам Нерчинского округа» [12, л. 2]. Нерчинскому горному правлению было предложено определить степень применения правил и форму простой и удобной отчетности, учитывая при этом возможное лишение Нерчинского горного правления функции контроля. Ответ регионального горнозаводского управления выдвигал мысль создания особых казначейств для удовлетворения горнозаводских потребностей, предусматривая желательным сохранение отчетности заводов перед Кабинетом без создания независимого контроля [12, л. 2 об.]. Эту попытку сохранить финансовую автономию Нерчинских заводов от государства М.С. Корсаков не поддержал. Его новое предложение исходило из использования для заводских ассигнований кассы Читинского казначейства без создания отдельных касс в заводском регионе. Удаленность кассы предлагалось компенсировать наделением Горного правления правом выдачи сумм подведомственным структурам по ассигновкам и возможностью единовременного отпуска из кассы всей сметной суммы на крупные операционные расходы, а отчетность сосредоточить в губернских контрольных учреждениях [12, л. 2 об. — 3 об.]. Новое предложение М.С. Корсакова, сообщенное министру императорского двора в ноябре 1866 г., полностью подчиняло государству контроль над финансовыми оборотами Нерчинских заводов, предлагая им взамен только часть кассовых прав.

Предложения М.С. Корсакова, по-видимому, вначале оказались не востребованными Кабинетом даже в условиях начавшейся реализации единства кассы в Министерстве императорского двора. Возвращение к рассмотрению возможности введения единства кассы и независимости контроля на кабинетских горных заводах произошло только при новом министре императорского двора А.В. Адлерберге, которому в конце сентября 1870 г. Кабинет представил свои соображения. Высказанные ранее идеи М.С. Корсакова не были развиты Кабинетом, став лишь отправной точкой для рассуждений о применении ко всем своим горным заводам правил единства кассы. Их функционирование в горнозаводском хозяйстве в докладе было рассмотрено на примере Урала, опыт которого демонстрировал возможность полного применения кассово-контрольной реформы в этой отрасли. Имевшиеся сложности были связаны с задержками в выдаче расходов и открытии кредитов, а также возросшей перепиской с контрольными учреждениями. Никаких дополнительных издержек для Уральских заводов новая реформа не несла, поскольку кассо-

вое и контрольное обслуживание государственных предприятий осуществляли соответствующие государственные учреждения, создававшиеся не только для горнозаводских нужд [12, л. 5–7]. Кабинет считал, что применить этот механизм на своих заводах «едва ли будет удобно». Для государственных органов кассовая и контрольная деятельность на кабинетских предприятиях «была бы работой посторонней», возможной только за дополнительную оплату, при этом лишая Контроль министерства двора надзора и влияния над заводскими оборотами и порождая межведомственную переписку [12, л. 7 об. — 8]. Поэтому Кабинет пришел к однозначному выводу: «При таком положении дела необходимо, кажется, сохранить исключительно в ведомстве Министерства императорского двора как распоряжение по взиманию денежных доходов и выдаче расходов на горных заводах, так и контрольный учет их, преобразовав, впрочем, части сии по новым правилам о доходах и расходах государственных» [12, л. 8]. Кабинет также не возражал против сосредоточения всей отчетности не в органах заводского управления, а только в Контроле министерства, что «ближе подходило бы к вновь установленной общей государственной отчетности» [12, л. 7 об.]. Таким образом, сохраняя автономию ведомственного контроля и кассы, Кабинет соглашался на применение основных принципов кассово-контрольной реформы на своих горных заводах.

Не оказав острого сопротивления самой идее применения новой реформы на своих горных заводах, Кабинет, тем не менее, высказал сомнения в ее реализации. В отличие от Урала, препятствие к введению на заводах Кабинета единства кассы создавали громадные территории Алтайского и Нерчинского округов. В каждом из них существовало порядка 20 мест денежных выдач, расстояние от которых до ближайших крупных населенных пунктов составляло на Алтае не менее 200 верст, а в Нерчинском округе — более 500 верст (на Урале среднее расстояние от предприятий до касс составляло 50 верст) [12, л. 5 об., 8 об. — 10]. Эти условия в сочетании с жесткими ограничениями отпуска сумм предприятиям из сметных ассигнований могли привести к несвоевременности исполнения денежных требований и нужд горнозаводского хозяйства. Основываясь на этом, Кабинет, по существу, прибегнул к своему традиционному шапталу, связав сложные условия проведения реформы с лишением предприятий возможности «вообще принимать меры, от которых зависит выполнение наряда металлов» [12, л. 12 об. — 13]. Угроза срыва основной деятельности заводов Кабинета, очевидно, рассматривалась достаточной причиной для отказа от реализации реформы.

В итоге заключение Кабинета лишь констатировало очевидное противоречие, возникавшее при возможном введении кассовых правил на гор-

ных заводах: «Как ни желательно восстановить в заводах правильное расходование денежных сумм и устранить при этом возможность злоупотреблений, но так же точно необходимо избегать излишней и сложной формальности со стороны Контроля по учету действий заводоуправлений» [12, л. 13]. Заявив в связи с этим о необходимости изменения государственных правил «с целью не стеснять заводоуправления излишней формальностью», окончательное решение о способе проведения реформы, установлении прав и подведомственности новых учреждений Кабинет полностью перекладывал на Контроль Министерства императорского двора [12, л. 13 об. — 14]. Неопределенная позиция Кабинета, скрывавшая нежелание применять реформу на горных заводах, была прямым результатом «инерции мышления» руководителей ведомства во главе с Л.А. Соколовским, не стремившихся к изменению существовавшей производственно-управленческой структуры заводских округов [3, с. 109].

В такой ситуации проведение реформы на кабинетских заводах стало зависеть от позиции министра императорского двора. На основе заключения Кабинета он представил императору доклад, получивший утверждение 15 мая 1871 г. Министр предложил ввести единство кассы и государственные правила учета денежных доходов и расходов только для Алтайских горных заводов. Реализация реформы возлагалась на учреждаемое в Барнауле Отделение контроля и кассы [9, л. 42].

Достаточно быстрое принятие решения министром о проведении реформы на Алтае не являлось только результатом общего курса министерства. Полгода после доклада Кабинета убедили министра в необходимости единства кассы как средства борьбы со злоупотреблениями именно для Алтая. Бесконтрольные расходы на устройство водоотлива в Зырянском руднике в 1860-е гг., повлекшие падение в 1869 г. выплавки серебра, последующая защита алтайской заводской администрации Кабинетом и его нежелание на этом фоне вводить на заводах кассовую реформу демонстрировали всю лицемерность заявлений Кабинета о защите своими действиями «выполнения наряда металлов». Новому министру, узнавшему о злоупотреблениях на Алтае, нужно было что-то противопоставить позиции Кабинета. Очевидно, этим объясняется то, что о предложениях М.С. Корсакова 1866 г. «вспомнили» как раз в сентябре 1870 г., когда решался вопрос об отставке запятнавшего себя начальника Алтайских заводов А.Е. Фрезе. Поэтому учреждение кассы и контроля на Алтае было проведено прежде всего в пику Кабинету.

Однако в докладе императору введение единства кассы никак не связывалось с событиями на Алтайских заводах. А.В. Адлерберг не делал из реформы явного антикризисного мероприятия и даже кра-

тко повторил все сомнения Кабинета о ее введении. Чтобы еще больше завуалировать антикабинетский характер реформы, в том же докладе 15 мая 1871 г. было предложено назначить на Алтайские заводы ревизионную комиссию [9, л. 41–42, 44]. В контексте происшедшего на Алтае именно это мероприятие внешне выглядело ответом и реакцией на злоупотребления. Не случайно назначение комиссии, а не введение единства кассы и создание Отделения контроля и кассы, было внесено в первый пункт резолютивной части доклада. Создание комиссии извне с полномочиями высшего регионального управления заводами также содержало скрытое противостояние Кабинету и защищаемой им алтайской клановости [4, с. 139–140]. Но это не меняло всей видимой «наивности» ревизионного мероприятия: задачи комиссии не вытекали из случившегося кризиса, а главная цель — обнаружение недостатков управления заводами — предусматривала открытие того, что уже и так было известно. Очевидно, А.В. Адлерберг достиг своей цели, поскольку реакция Л.А. Соколовского последовала именно на назначение комиссии и программу ее деятельности [9, л. 57–60]. Внешний эффект совмещения двух разных мероприятий оказался в том, что назначение ревизии заводов затмило большее по важности, новизне и значению введение на Алтайских заводах единства кассы и связанного с ней контроля.

Быстрота и некоторая спонтанность решения о введении кассово-контрольной реформы на Алтае, принятого без существенной предварительной подготовки, отразились на качестве реформы. Министр оставил без внимания справедливое указание Кабинета на необходимость корректировки кассовых правил «по обстоятельствам заводов и особенностям горнозводских операций», несмотря на очевидную необходимость этого из опыта Уральских заводов [12, л. 13 об.]. Хотя Кабинет ставил эту задачу перед Контролем министерства в качестве предварительного мероприятия, последний, видимо, пошел по наиболее простому пути обязательности исполнения всех норм кассовых правил. Это могло быть также вызвано противостоянием Кабинету, требовавшему пересмотра правил «с целью не стеснять заводоуправления излишней формальностью», что означало желание максимально сохранить существовавшие порядки денежных расходов. Для Контроля же в свете Зырянской истории, наоборот, было важно как можно более заформализовать целевое соблюдение сметных назначений на заводах, чему отвечало введение кассовых правил в полном объеме. Хотя в докладе министра было упомянуто о наличии специально выработанных правил «по применению к кабинетским горным заводам нового порядка расходования сумм и отчетности», указывалось на необходимость их изменения и дополнения «по местным условиям». Этой оговор-

кой доклад объяснял причину введения реформы только на Алтайских заводах Кабинета [9, л. 42].

Отделение контроля и кассы в Барнауле учреждалось единственным для всего Алтайского горного округа. Контроль министерства не принял во внимание замечание Кабинета о 22 местах на Алтае, осуществлявших денежные операции. По-видимому, Контроль министерства руководствовался уже осуществленными примерами организации своих отделений, считая вполне достаточным наличие одного в каждом территориально обособленном ведомстве Министерства императорского двора. Создание нового учреждения возлагалось на двух назначенных советников Отделения [13, л. 3 об.]. В одной инструкции наряду с начальником заводов они снабжались указаниями, определявшими их полномочия. Обязанности, связанные с вводимым единством кассы, по проверке ассигновок не расписывались ввиду наличия четких инструкций в кассовых правилах.

Другие права советников выходили за рамки предписаний кассовых правил, не получив при этом подробной регламентации. В их числе было введение советников в состав Горного правления и Горного совета в качестве их полноправных участников [13, л. 5–5 об.]. Нарушавший независимость контроля от управления, этот шаг может быть также объяснен противостоянием министра с Кабинетом. Предоставленное право, в отличие от создания альтернативной коллегиальности ревизионной комиссии, позволяло препятствовать утверждению неправомερных решений на уровне региональных коллегиальных органов. Еще одна упомянутая обязанность советников Отделения контроля состояла в ежемесячном представлении в Контроль министерства кратких извлечений из журналов заседаний Алтайского горного правления [13, л. 5 об.]. Не ограниченное только спорными ситуациями на заседаниях, это напоминало информирование Кабинета Горным правлением. Поэтому данная обязанность Отделения контроля позволяла министру двора через Контроль, минуя Кабинет, контролировать деятельность алтайских коллегиальных органов. Советникам Отделения контроля должны были предоставляться ежемесячные ведомости от рудников и заводов [13, л. 5 об. — 6]. Но и в этом случае инструкция ничего не предписывала о назначении этой меры и ее соотношении с аналогичной обязанностью счетного отделения Горного правления. Последняя особая обязанность — посещение рудников и заводов — была лишь упомянута вскользь, даже не будучи вынесенной в отдельный пункт инструкции.

Формально при введении кассово-контрольной реформы на Алтайских заводах министр императорского двора учел все вопросы, поставленные Кабинетом в сентябре 1870 г. Но большинство направлений деятельности Отделения контроля и кассы, не входящих

в компетенцию единства кассы и до этого отсутствовавших в учреждениях центрального Контроля министерства, не были никак конкретизированы. Отчасти это стало результатом спешного решения о проведении реформы. Определенную роль могли сыграть личные качества А.В. Адлерберга, умевшего быстро вникать в сущность дел, но при этом тяготившегося необходимостью вникать в ежедневные мелочи управления [11, с. 156–157]. Сказалась также некомпетентность центрального Контроля Министерства двора в горнозаводских вопросах, больше специализировавшегося на документально-ревизионной деятельности. Поэтому осуществление реформы кассы и контроля изначально носило характер опыта, на что в 1878 г. указал министр двора А.В. Адлерберг в докладе императору [14, л. 2].

Отделение контроля и кассы открыло деятельность в Барнауле с 1 декабря 1871 г., начав ассигнование сумм по смете на 1872 г. [9, л. 92 — 92 об.] Но реализация даже этих главных полномочий, регламентированных кассовыми правилами, оказалась трудной. Через год после открытия Отделение сообщало в Контроль, что «по введению в действие в горнозаводских управлениях кассовых правил и требующегося по оным порядка счетоводства и отчетности встречается крайнее затруднение» [9, л. 181 об.]. Помехой к «точному и правильному исполнению кассового порядка и ревизионной отчетности» были названы недостаточное ознакомление горнозаводских учреждений с новыми правилами и неточное исполнение требований Контроля. Министр двора лишь предложил начальнику Алтайских заводов «принять все меры» к введению новой реформы [9, л. 190].

Таким образом, создание в 1871 г. в Барнауле Отделения контроля и кассы Министерства императорского двора можно отнести к реализации на Алтайских заводах одной из «великих реформ» 1860-х гг. Был продолжен курс на распространение в структурах министерства принципов единства кассы и документального контроля. Однако в момент проведения реформа оказалась в большей степени инструментом противостояния нового министра императорского двора Кабинету, допустившему на Алтае злоупотребления с серьезными последствиями. Поэтому принятие решения о проведении реформы произошло достаточно быстро, и она получила антикабинетский подтекст. Но он оказался скрыт благодаря осуществлению реформы вместе с другими антикризисными мероприятиями министерства, на фоне которых глубина реформы не была столь заметна и очевидна. Спешность решения о начале реформы и ее антикабинетский характер помешали учесть специфику ее применения к горным заводам. В итоге введение главных новшеств — единства кассы и документального контроля — оказалось механистическим, а остальные обязанности созданного Отделения кон-

троля и кассы оказались неразработанными из-за отсутствия нужного опыта в центральном Контроле министерства. Тем не менее благодаря реформе новое Отделение и его деятельность предоставили министру императорского двора возможности контролировать алтайскую горнозаводскую администрацию,

минуя Кабинет. Хотя реформа вводилась в виде опыта, но спешка, административная ангажированность и непродуманность с самого начала заложили большинство недостатков и трудностей в последующей работе вновь созданного учреждения, обрекая его в дальнейшем на неизбежную критику.

Библиографический список

1. Соболева Т.Н. Участие Министерства финансов и других финансово-хозяйственных структур в становлении и развитии кабинетского хозяйства на юго-востоке Западной Сибири // *Финансы Алтая. 1747–2002.* — Барнаул, 2002.
2. Соболева Т.Н., Осипова М.А. Алтайская бюрократия 60-х — начала 80-х гг. XIX в. (Негативные штрихи к портрету кабинетской горнозаводской администрации) // *Население, управление, экономика, культурная жизнь Сибири XVII — начала XX в.* — Барнаул, 2003.
3. Ведерников В.В. Горные инженеры на Алтае в 1747–1896 гг. — Барнаул, 2005.
4. Афанасьев П.А. Ревизионный контроль в кабинетском хозяйстве Западной Сибири в XIX — начале XX в. — Барнаул, 2014.
5. Коняев А.И. Финансовый контроль в дореволюционной России. — М., 1959.
6. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. (ПСЗРИ-2). — Т. 41. — Отд. 1. — №42861.
7. Собченко Е.Н. Реформа системы государственной отчетности и образование Контрольных палат в 60-х гг. XIX века // *Вестник Новгород. гос. ун-та.* — 2007. — №41.
8. Российский государственный исторический архив (РГИА). — Ф. 482. — Оп. 2 (765/1941). — Д. 406.
9. РГИА. — Ф. 468. — Оп. 21. — Д. 1081.
10. ПСЗРИ-2. — Т. 42. — Отд. 2. — №44414.
11. Кривенко В.С. В Министерстве двора. Воспоминания. — СПб., 2006.
12. РГИА. — Ф. 482. — Оп. 2 (765/1941). — Д. 43.
13. Государственный архив Алтайского края. — Ф. 2. — Оп. 1. — Д. 1630.
14. РГИА. — Ф. 482. — Оп. 2 (765/1941). — Д. 241.