

УДК 94(571):008(076.5)

**ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ КУЛЬТУРОЙ  
В ЗАПАДНОЙ СИБИРИ (СЕРЕДИНА XIX В. – 1917 Г.)<sup>1</sup>**

**Т. И. Ширко**

*Кандидат исторических наук, доцент,  
Национальный исследовательский  
Томский политехнический университет,  
г. Томск, Россия*

**FORMATION OF CULTURE AUTHORITIES IN WESTERN SIBERIA  
(MID. 19TH CENTURY – 1917)**

**T. I. Shirko**

*Candidate of Historical Sciences,  
assistant professor,  
National Research Tomsk Polytechnic University,  
Tomsk, Russia*

**Summary.** The article analyzes the problems of forming government culture in Western Siberia from the end of the XIX century to 1917 years. It is noted that during this period, in the context of a general economic recovery actively developing socio-cultural environment of cities and rural areas of Western Siberia. Activation of social and cultural life of Siberian helped to attract attention of local authorities which have undergone a series of institutional reforms and various charitable and educational societies, the development of library and museum, cultural and educational activities in Siberia as a whole. Conclusions that the activities of the local governing bodies in relation to various cultural institutions and their activities was primarily a coordinating nature.

**Keywords:** authorities; management system; culture; Western Siberia.

Регионы России обладают значительным и уникальным культурным потенциалом, который может быть эффективно использован во многих сферах общественной жизни. Но, как показывает опыт исторического развития России, региональный культурный потенциал редко использовался как определяющий фактор её развития. Основной приоритет всегда отдавался экономике и политике. Соответственно, в советский и постсоветский периоды формировалась и система управления отраслью культуры, которая во многом не отвечала потребностям развития общества. Сегодня актуализируется проблема строительства новой системы управления культурной сферой и выработки новых принципов осуществления культурной политики в России. Важным представляется изучение процесса формирования органов управления культурой в таком уникальном регионе, как Западная Сибирь, где он происходил весьма своеобразно по сравнению с европейской частью России. Характеристика особенностей формирования органов управления культурой позволит выявить существенные недостатки и несомненные достоинства этой си-

стемы и учесть их в дальнейшем при создании управленческих структур, ответственных за реализацию культурной политики в регионе и в стране в целом<sup>1</sup>.

Общеизвестно, что органы управления как государственного, так и муниципального уровня преимущественно сосредотачиваются в городах, являющихся центрами промышленного и культурного развития административно-территориальных образований. Поэтому закономерно, что именно города, достигнув определенного уровня экономического развития, становятся катализаторами культурных преобразований. Городское самоуправление в Западной Сибири было введено в 1785 г. Жалованной грамотой Екатерины II, согласно которой управление городом имело ярко выраженный сословный характер и отражало интересы преимущественно городских жителей – мещан и купечества. Центральными городскими органами самоуправления являлись городские думы, наделенные ограниченными полномочиями и не имевшие прав самостоятельно решать многие хо-

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта 13-11-70002.

зайственные вопросы без согласования с органами МВД. В этот период экономическое развитие Сибири было крайне слабым и местные органы управления полностью зависели от центральной администрации, а городская социокультурная среда ещё не получила импульса к своему развитию.

Отмена крепостного права в 1861 г. и общая демократизация общественной жизни и управленческих государственных институтов во второй половине XIX в., даже несмотря на то, что на Сибирь не была распространена земская система местного самоуправления, способствовали общественно-культурному и промышленному подъёму в Западной Сибири и развитию городской инфраструктуры.

В сибирских городах в этот период происходят значительные перемены, связанные с активизацией деятельности местной интеллигенции, общей модернизацией страны, развитием социальной сферы. Этому благоприятствовало и введение в действие в Западной Сибири Городового положения 1870 г., которое ликвидировало сословную систему управления городами и впервые закрепило принцип разделения властей на законодательную и исполнительную в качестве основополагающего принципа организации органов местного самоуправления. Согласно положению, городские думы, избиравшиеся городскими собраниями, формировали путем выборов членов городской управы: городского головы, его товарищей и нескольких членов. Но при этом, следуя традиции, бессословные городские думы дополняли сословными органами управления – купеческими и мещанскими сообществами, которые формировали свои корпоративные управы и избирали старост. Они проводили сбор налогов, следили за землепользованием, организовывали различного рода культурные и просветительские мероприятия [2, с. 38].

По Городовому положению была существенно расширена компетенция городских органов власти, преимущественно за счет вопросов, связанных с хозяйственной деятельностью. Также на городские и думы и управы были возложены обязательства по устройству театров, библиотек, музеев и других культурных и образовательных уч-

реждений. С этой целью при городских думах создавались специальные исполнительные комиссии, осуществлявшие контрольные и координационные функции по отношению к различным сферам городской жизни.

Но, несмотря на все предоставленные широкие управленческие полномочия в хозяйственной сфере, основной проблемой городских самоуправлений в этот период являлся недостаток финансовых средств. Городской бюджет пополнялся преимущественно за счет налогов и сборов с городской недвижимости, торговых и промышленных заведений, и большая их часть расходовалась на государственные нужды. Ограниченность финансов порождала и ограниченность в управлении. Поэтому центральное место в управлении губерниями занимали губернатор и подчиняемое ему Губернское правление, состоящее из многочисленных присутствий и комитетов. Губернатор осуществлял надзор за всеми учреждениями гражданских ведомств в губернии, в том числе за библиотеками, читальнями и музеями.

В этих условиях динамику общественной жизни задавала интеллигенция, которая вырабатывала и реализовывала свои ценностные установки, а также купечество, славившееся своей благотворительностью. Благодаря их инициативам большой вклад в организацию бесплатных народных библиотек в Сибири внесли общественные организации: Общество попечения о начальном образовании, Общество распространения народного образования и народных развлечений, Общества попечения о народной трезвости, действовавшие в 1880–1890-е гг. в Томске, Омске, Барнауле, Бийске, Семипалатинске, Каинске, Кургане, Ишиме, Новониколаевске и других сибирских городах [3, с. 90].

В 1890-х гг. с ростом промышленного развития Западной Сибири развитие сети культурных и просветительных учреждений региона получает новый импульс для своего развития. В 1892 г. в действие было введено новое Городовое положение, изменившее структуру местных управленческих органов. Согласно положению, основными органами местного самоуправления, как и прежде, оставались городские думы и городские управы, которые возглавля-

лись городскими головами. Но их исполнительные комиссии отныне действовали на основе решений городской думы и только с разрешения губернатора.

Существенной новацией Городового положения 1892 г. являлось изменение статуса выборных должностных лиц городского управления. Городские головы и члены управ были отнесены к чиновникам, состоящим на государственной службе. Существенно были расширены полномочия губернатора в отношении выборных лиц местного управления. Он получил право утверждать в должности городского голову, а губернское по городским делам присутствие наделялось полномочиями отстранять его от должности [2, с. 148].

Несмотря на усиление административной и бюрократической опеки над местным самоуправлением и ограничение его прав, городские власти, по-прежнему испытывавшие недостаток финансовых средств, предпочитали для решения проблем города в области просвещения и культурного досуга сотрудничать с культурно-просветительскими и благотворительными обществами, реализующими важнейшие гражданские инициативы. Поэтому практически все культурные проекты конца XIX – начала XX в. в Западной Сибири были связаны с консолидацией усилий органов городского самоуправления и общественных формирований по развитию городской культурной среды. Активно, при поддержке местных сообществ, общественные организации начали действовать и в сельской местности.

Немалую поддержку культурной деятельности в городе и селе оказало государство. После революции 1905–1907 гг. получила распространение практика предоставления Министерством народного просвещения местным самоуправлениям ссуд и пособий на дело развития народного образования и деятельность культурно-просветительских учреждений. Местное самоуправление в свою очередь выделяло денежные средства общественным и просветительным организациям при условии снижения ими платы за организуемые ими театральные представления, музейные выставки, библиотеки, досуговые мероприятия для детей и взрослых [4, с. 46].

После Февральской революции 1917 г. принципы деятельности системы государственного и местного управления по всей стране подвергаются радикальной перестройке. Непосредственно после свержения царя и опубликования Временным правительством 2 марта 1917 г. Декларации, провозгласившей курс демократических преобразований, в России были отменены все сословные ограничения и объявлено о формировании органов местного самоуправления на основе всеобщих и прямых выборов.

Прежде всего было принято решение упорядочить городское самоуправление. 16 апреля 1917 г. Временным правительством было издано постановление о необходимости провести выборы гласных городских дум и сформировать городское управление. 21 мая 1917 г. правительством было принято положение о волостном земском управлении, а 17 июня 1917 г. – «Временное положение о земских учреждениях в Архангельской губернии и Сибири», вводившее в большинстве районов Сибири земства, функционирующие на уровне губерний (областей), уездов и волостей и избираемые населением.

Нововведением «Временного положения», по сравнению с законодательством дореволюционной России распространявшего свое действие на европейскую часть России, явилось создание волостного земства и разрешение губернским земствам объединяться в областные союзы. Целью существования земских учреждений провозглашалось «попечение о местных нуждах и интересах». В дополнении к этому 16 июля 1917 г. вышло постановление о поселковом управлении, которое подчинялось уездному земству. Главным органом поселкового управления являлось выборное поселковое собрание, состоявшее из 12–40 гласных. Исполнительным органом поселкового собрания была поселковая управа. Поселковое управление должно было осуществлять управление делами в железнодорожных, пристанских, фабрично-заводских, промысловых населенных пунктах, а также в местах, имеющих сельское управление [1, с. 48–50].

В компетенцию земств вошли введение земскими налогами и имуществами, решение проблем с продоволь-

ствием, строительство дорожной сети, функционирование почты и путей сообщения, организация здравоохранения, а также проведение мероприятий, связанных с охраной памятников старины, созданием библиотек и читален, организацией музеев. Губернские и уездные земские собрания получили право принимать и издавать обязательные к исполнению постановления, касавшиеся только хозяйственных вопросов. Таким образом, результатом реформы местного самоуправления, осуществленной Временным правительством, стало распространение на Западную Сибирь института земства и передача части государственных функций надзора за культурными учреждениями местным органам самоуправления.

После издания этих актов правительство потребовало от регионов начать организацию подготовки к всеобщим выборам, которые должны были привести к формированию новых органов власти и унификации управления делами на местах. Выборы в городские думы в Западной Сибири состоялись в июне – ноябре 1917 г., в зависимости от финансовых и организационных возможностей органов самоуправления. После начала их деятельности гласными городских дум были избраны городские управы в составе городского головы, нескольких его товарищей и членов.

После избрания Дум одним из первостепенных организационных вопросов оказался вопрос о формировании структур управ как исполнительных органов власти, обеспечивающих непосредственное воплощение в жизнь решений городских дум. В числе обязательных структурных подразделений в городских управах формировались и отделы народного образования, выполнявшие функции координации деятельности культурно-просветительных учреждений. Вторым этапом выборной кампании стало проведение выборов в губернские, уездные и волостные земства, которые были проведены в августе – декабре 1917 г. По примеру Центральной России в структурах начали создаваться комитеты по народному образованию с функциями координации культурно-просветительской работы.

Между тем общие задачи, стоявшие перед органами управления народным

образованием, требовали координации их усилий по реализации общей политики в сфере образования и культурного строительства. С этой целью осенью 1917 г. в Западной Сибири прошли совещания уездных отделов по народному образованию каждой губернии, в ходе работы которых были созданы совещательные представительские органы – губернские комитеты по народному образованию, возглавляемые членами губернских земских управ. В состав комитетов вошли делегаты уездных земств и городов, различных объединений и союзов, культурных секций советов солдатских, рабочих и крестьянских депутатов, а также Министерства народного просвещения. Созывались комитеты по народному образованию периодически для обсуждения и принятия решений по важнейшим вопросам. Всю текущую работу реализовывали отделы по народному образованию, создаваемые в структуре комитетов [4, с. 98].

В целом формирование комитетов по народному образованию в различных регионах Западной Сибири происходило не одновременно. В некоторых уездах важнейший организационный период затянулся до января 1918 года. Также стоит обратить внимание на тот факт, что в некоторых сибирских уездах инициатива по организации комитетов и отделов народного образования исходила от местной интеллигенции и организованных ими союзов, как это было, например, в ряде уездов Алтайской губернии [6, с. 254]. Деятельность комитетов осуществлялась на основе «Временных правил об управлении школами и заведывании делами народного образования в губерниях, уездах и городах», разработанных Министерством народного образования. Поэтому все уездные комитеты формировались из двух отделов: школьного и внешкольного. Отдел по внешкольному образованию решал все вопросы, связанные с образованием взрослых и культурно-просветительской работой.

Заинтересованность органов местного самоуправления в активизации культурной жизни в уездах привела к возникновению института попечительства. При этом широко учитывался опыт деятельности просветительных и благотворительных обществ, действующих в дореволюционный период.

Именно попечительства осуществляли практически всю культурно-просветительскую деятельность на селе: проводили лекции, семинары и чтения, организовывали народные театры и праздничные гуляния, проводили благотворительные вечера и другие мероприятия. Формально попечительства не входили в систему управления уездами, но очень тесно взаимодействовали с её органами, ответственными за народное просвещение [5, с. 57–58].

В целом земская система управления в Западной Сибири просуществовала недолго, так и не успев в полную силу развить свою деятельность. В октябре 1917 г. в Петрограде власть перешла к большевикам. В регионах активную деятельность развернули советы рабочих и солдатских депутатов. В большинстве рабочих поселков органы земского самоуправления были ликвидированы. А в губернских, уездных и волостных земствах в большинстве своем отказались признавать власть Советов. Но после разгона Учредительного собрания в январе 1918 г. советская власть активизировалась и целенаправленно приступила к ликвидации земств. К весне 1918 г. противостояние земств и советов достигло своего пика, в итоге к маю в большинстве административно-территориальных образованиях Сибири власть земств и городских органов управления была ликвидирована.

Таким образом, во второй половине XIX – начале XX в. развитие городов и промышленного производства в Западной Сибири стимулировало общественный интерес к культурно-просветительской деятельности и активному проведению досуга. Особенностью культурного развития Сибири было то, что все её актуальные проблемы в отсутствие земской системы самоуправления находили разрешение в области общественной инициативы, а не в сфере деятельности государственных институтов и местного самоуправления. Главная роль в развитии сетей библиотек, музеев, театров и других учреждений принадлежала общественным организациям, которые при поддержке органов городского самоуправления способствовали формированию культурно-образовательной среды как в городах, так и в сельской местности. После февральской револю-

ции 1917 г. и осуществления Временным правительством реформы местного самоуправления в Западной Сибири были введены земства, которым были переданы полномочия по управлению культурно-образовательной деятельностью на местах, носившие преимущественно хозяйственно-распорядительный характер.

#### Библиографический список

1. Дробченко В. А. Общественно-политическая жизнь Томской губернии (март 1917 – ноябрь 1918 г.) / под ред. Э. И. Черняка. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 2010. – 425 с.
2. История общественного самоуправления в Сибири второй половины XIX – начала XX века. – Новосибирск : Сова, 2006. – 351 с.
3. Очерки истории книжной культуры Сибири и Дальнего Востока. – Т. 2. Конец XIX – начало XX в. – Новосибирск, 2001. – 235 с.
4. Соскин В. Л. Очерки истории культуры Сибири в годы революции и Гражданской войны (конец 1917 – начало 1921 г.). – Новосибирск : Наука, 1965. – 195 с.
5. Фадеев К. В. Складывание социокультурной инфраструктуры в промышленных центрах Томской губернии (1890-е – 1917 г.) // Проблемы урбанизации восточных регионов России в XIX–XX вв. / под общ. ред. Ю. В. Куперта, К. В. Фадеева. – Томск : Изд-во ТГАСУ, 2007. – 210 с.
6. Чеховских К. А. Создание земской системы образования в Западной Сибири летом 1917 – весной 1918 г. // Известия Томского политехнического университета. – 2007. – Т. 1. – Вып. 1. – 115 с.

#### Bibliograficheskiy spisok

1. Drobchenko V. A. Obschestvenno-politicheskaya zhizn Tomskoy gubernii (mart 1917 – noyabr 1918 g.) / pod red. E. I. Chernyaka. – Tomsk : Izd-vo Tomsk. un-ta, 2010. – 425 s.
2. Istoriya obschestvennogo samoupravleniya v Sibiri vtoroy poloviny XIX – nachala XX veka. – Novosibirsk : Sova, 2006. – 351 s.
3. Ocherki istorii knizhnoy kulturyi Sibiri i Dalnego Vostoka. – T. 2. Konets XIX – nachalo XX v. – Novosibirsk, 2001. – 235 s.
4. Soskin V. L. Ocherki istorii kulturyi Sibiri v godi revolyutsii i Grazhdanskoy voyni (konets 1917 – nachalo 1921 g.). – Novosibirsk : Nauka, 1965. – 195 s.
5. Fadeev K. V. Skladyivanie sotsiokulturnoy infrastrukturyi v promyshlennyih tsentrah Tomskoy gubernii (1890-e – 1917 g.) // Problemy urbanizatsii vostochnyih regionov Rossii v XIX–XX vv. / pod obsch. red. Yu. V. Kuperta, K V. Fadeeva. – Tomsk : Izd-vo TGASU, 2007. – 210 s.
6. Chehovskih K. A. Sozdanie zemskoy sistemyi obrazovaniya v Zapadnoy Sibiri letom 1917 – vesnoy 1918 g. // Izvestiya Tomskogo politehnicheskogo universiteta. – 2007. – T. 1. – Vyip. 1. – 115 s.

© Ширко Т. И., 2014