

ТРУДЫ  
ТОМСКОГО  
ОБЛАСТНОГО  
КРАЕВЕДЧЕСКОГО МУЗЕЯ

Том XV

Материалы межрегиональной научно-практической конференции  
«Шатиловские чтения - 2007»

(16-18 мая 2007 г.)

Н.И. Наумова

*Томск***Из истории управления в Сибири 1918 – 1920 гг.**

**В** годы Гражданской войны было апробировано разное государственное устройство. Противоборствующие стороны смогли воплотить свои политические установки в деятельности по созданию управленческого аппарата на той или иной территории страны. Практика государственного строительства включала решение вопроса о власти и формировании структур государственного управления антибольшевистских сил на Юге и Востоке России на основе соединения военных и гражданских начал.

На территории Сибири в 1917-1920 гг. происходили неоднократные изменения в системе власти и управления – от региональной до общероссийской. После падения советской власти 1 июня 1918 г. был сформирован Западно-Сибирский комиссариат, который объявил себя высшей властью в Западной Сибири. В его структуру входили военный, продовольственный и другие отделы, а также отдел внешних сношений. 30 июня 1918 г. вся полнота власти перешла к Временному Сибирскому правительству, сфера деятельности которого распространялась на весь регион. При этом был сохранен отраслевой принцип управления, основанный на единоначалии, но отделы были преобразованы в министерства, чем была подчеркнута важность нового этапа регионального управления – становления государственности Сибири. 4 июля 1918 г. была провозглашена ее государственная самостоятельность, учреждены флаг, герб и гимн (Никитин, 2004: 117).

Омское правительство в соответствии с поставленными задачами стало создавать собственный административный аппарат. С 1 июля 1918 г. по постановлению Совета министров Временного Сибирского правительства «О высших государственных учреждениях Сибири» административный отдел преобразовывался в Министерство внутренних дел, отдел иностранных сношений – в Министерство иностранных дел. Остальные министерства восприняли наименования тех отделов, на базе которых они формировались. Всего было создано 12 министерств. С этого же дня назначались управляющие министерствами, их товарищи и помощники. Так формировалась вертикаль власти.

В соответствии с российскими традициями определялись перечень и структура министерств, предметы их ведения, т.е. никаких чрезвычайных органов власти не предполагалось создавать. В то же время имелась и региональная специфика, что отразилось на образовании Министерства

туземных дел, имевшего в своем составе Ученый Совет, а также Министерство колонизации. В штат министерства входили: министр или управляющий, директор, вице-директор, начальники отделений, старшие юрисконсульты, их помощники, личный секретарь министра, старшие бухгалтеры, бухгалтеры, делопроизводители, журналисты, счетоводы, машинисты, машинистки, канцелярские служащие (Никитин, 2004: 117).

Новым являлось то, что вводился институт уполномоченных Совета Министров и отдельных министерств с целью «более тесного единения и связи отдельных пунктов Сибири с центральной властью, содействия быстрому созиданию и упрочению власти на местах, ознакомления государственных учреждений и организаций с планами и предложениями правительства, выяснения и возможного разрешения межведомственных затруднений и вообще для освещения вопросов, выдвигаемых условиями быта отдельных местностей» (Никитин, 2004: 118).

В сентябре 1918 г. в соответствии с решениями Уфимского Государственного совещания об образовании Всероссийской власти Директория и Временное Сибирское правительство стали формировать министерства и ведомства, имеющие теперь статус общероссийских. Было решено, что ведомства Автономной Сибири одновременно будут осуществлять полномочия региональных и всероссийских органов власти. В итоге изменились статус и компетенция министерств, их перечень. Было упразднено Министерство туземных дел, Министерство земледелия и колонизации превратилось в Министерство земледелия. Военное Министерство расширило свои полномочия, поскольку на него были возложены обязанности морского ведомства. Одновременно произошли кадровые изменения. Военное министерство возглавил вице-адмирал Колчак (Никитин, 2004: 118).

До 4 ноября 1918 г. министерства совмещали функции общероссийских и областных органов отраслевого управления. После упразднения автономии Сибири до января 1920 г. они выполняли функции общероссийских органов власти. Но реально пределы власти Российского правительства были ограничены рамками Урала, Сибири и Дальнего Востока. С образованием Всероссийской власти в некоторых министерствах наряду с главными управлениями, отделами и отделениями стали создаваться департаменты и одновременно расширяться штаты ведомств. При этом за основу брались структура и штатное расписание дофевральского периода.

Штаты центральных правительственных учреждений не могли утверждаться отдельным министерством самостоятельно. Советом министров 21 января 1919 г. было издано специальное постановление «О порядке введения в действие штатов Центральных учреждений всех ведомств». Каждому ведомству предписывалось составить временное штатное расписание и

передать его затем в отдел Государственного казначейства, который вносил его на рассмотрение междуведомственной комиссии из представителей заинтересованных ведомств, Министерства финансов и Государственного контроля. Причем штаты центральных учреждений заполнялись в пределах «ранее действовавших до 25 октября 1917 г. нормальных штатов данного учреждения» (Законодательная деятельность..., 2003: 129-130). При создании новых должностей главный начальник ведомства обязан был выходить с обоснованием заключения в Совет министров. Такой порядок был определен Советом министров по предложению Министерства финансов и Государственного контроля. Государственный контролер Г.А. Краснов в то же время предлагал корректировать формирование штатов по сравнению с прежними традициями, «поскольку ограниченность территории Российского правительства» и назревшая необходимость реорганизации отдельных ведомств «должна побудить главных начальников ведомств к разработке соответствующих проектов... на началах, наиболее отвечающих современным условиям государственной жизни» (Законодательная деятельность..., 2003: 131). Совет министров утверждал новые должности и оклады чиновников.

По новым правилам в штат министерства входили: управляющий министерством или министр, директор, вице-директор, начальники отделений, старшие юрисконсульты, юрисконсульты и их помощники. Кроме того, действовала канцелярия в составе личного секретаря министра, старших бухгалтеров. Министерства выступали как важнейший инструмент государственной политики, определявшие разработку стратегии в отдельных сферах общественной жизни, выступая в первую очередь как орган управления.

Несомненный интерес с этой точки зрения представляют документы о деятельности различных министерств Временного Сибирского правительства, извлеченные из Центрального архива ФСБ и опубликованные в альманахе «Белая армия. Белое дело» в № 9 за 2001 г. и в № 10 за 2002 г. Здесь содержатся докладные записки управляющих министерствами, их отчеты, обзоры, доклады. Наиболее полно управленческая работа представлена в докладной записке управляющего Министерством народного просвещения профессора В.В. Сапожникова от 31 июля 1918 г. Как он отмечал, пришлось создавать министерство практически «с чистого листа» – создавать структуры, укомплектовывать штаты. В докладной записке определялись задачи Министерства народного просвещения в отношении высшей и средней школы, высших начальных училищ, внешкольного и дошкольного образования, книгоиздательства и учебных пособий. Намечалось открыть в Иркутске университет в дополнение к томским высшим учебным заведениям и по возможности – в Хабаровске и Владивостоке, а также учредить институт

исследования Сибири, «который заменил бы для Сибири Российскую Академию наук». Все это помогло бы, по мнению В.В. Сапожникова, создать кадры преподавателей («Реальная» политика..., 2001. № 9: 38-39).

В докладной записке намечено было продолжить начатое в 1917 г. Временным правительством реформирование школьного образования на основе расширения автономности школы, упразднения учебного окружного начальства. Педагогический состав в школах теперь должен был избираться. В состав педсовета школы предполагалось включать представителей общественности и родителей. Руководство средними школами должно было остаться в ведении Министерства народного просвещения (МНП), поскольку земство Сибири не обладало достаточным опытом работы в этом направлении. Оно должно было заведовать начальными школами. Другой важной задачей МНП, как считал В.В. Сапожников, должно было стать «уравнение программ мужской и женской гимназий» («Реальная» политика..., 2001. № 9: 39).

На МНП возлагалась обязанность контроля за ведением учебного дела и расходованием средств, а также реализация принципов единой школы, ведения всеобщего обучения, развития внешкольного и дошкольного образования, подготовка для этого педагогических кадров. Особое внимание в докладной записке было уделено необходимости устройства специальных школ (промышленных, технических, фельдшерских, художественных и др.), которые находились в различных ведомствах и работа которых требовала координации со стороны МНП. Что касается воспитательной стороны учебного процесса, то В.В. Сапожников полагал сохранить преподавание закона Божьего во всех школах, пока не решен вопрос об отношении церкви и государства. Министр предлагал повысить заработную плату учителям, профессорам, чтобы «привлекать к школе лучшие педагогические силы» («Реальная» политика..., 2001: 38-40).

В условиях колчаковского режима сохранилась преемственность в политике МНП этой власти и прежнего Министерства народного просвещения, была сохранена его структура, штаты (Клюжев, 1919: 25-29). Но в то же время большее значение стало придаваться управлению образовательным процессом – через губернских и областных уполномоченных МНП, которые должны были контролировать состояние и деятельность учебных заведений, расходования в них государственных средств, составлять рекомендации по улучшению работ средних и начальных учебных заведений (Клюжев, 1919: 33).

Таким образом, формирование государственности антибольшевистскими правительствами носило в значительной степени традиционный характер с точки зрения управления. Министерства сохранили свое значение как институты по осуществлению упорядочения общественных дел, как

составная часть государственной регулирующей системы. Они стали новым явлением в политической жизни Сибири.

### Источники и литература

Законодательная деятельность Российского правительства адмирала А.В. Колчака (ноябрь 1918 г. – январь 1920 г.). Томск, 2003. Выпуск 2.

Клюжев И. Общий очерк ближайшей деятельности министерства // Журнал Министерства народного просвещения. 1919. №1.

Никитин А.Н. Государственность «белой России»: становление, эволюция, крушение. М., 2004.

«Реальная» политика Временного Сибирского правительства // Белая армия. Белое дело. Исторический научно-популярный альманах. 2001. №9. С. 29-41.