

# Проблемы истории России

А.М. Ипатов, И.А. Каширин

## Реформирование органов государственного управления при Временном правительстве

*В статье анализируются попытки Временного правительства реформировать органы государственного управления с целью легитимизации собственной власти. Исследуется борьба между Временным правительством и Петроградским Советом, итогом которой стал приход к власти большевиков.*

**Ключевые слова.** *Временное правительство, Петроградский Совет, революция, легитимность, органы государственного управления.*

*The article analyzes the attempts of the Provisional government to reform the public administrations with the aim of legitimizing their own power. It examines the struggle between the Provisional government and the Petrograd Soviet, which resulted in the rise to power of the Bolsheviks.*

**Key words:** *Provisional government, Petrograd Soviet, revolution, legitimacy, public administration.*

В последние годы в отечественной историографии был опубликован ряд работ, посвященных политике Временного правительства в области реформирования системы государственного управления. Одним из дискуссионных вопросов, требующих детального изучения, является вопрос о легитимности власти Временного правительства. По мнению историка И. П. Климова, «каждая власть может нормально функционировать, если она легитимирована. Легитимной является та власть, которая учреждена, сформирована в соответствии с процедурами, предусмотренными нормами права, если она осуществляет волю народа, закрепленную в законе» [3; с. 144].

Н. М. Таирова отмечает, что в процессе создания Временного правительства участвовали как законодательные органы – Государственная Дума (ГД), так и общественные силы – Совет рабочих и солдатских депутатов (СРСД), его Исполнительный комитет (ИК), ценовые и пролетарские слои населения [8; с. 12]. Исследовательница акцентирует внимание на том, что на протяжении всего периода функционирования Временного правительства его претензии на единоличную власть в стране ставились под сомнение Петроградским советом. Взаимное

недоверие мешало проведению многих столь необходимых реформ и привело в итоге к октябрьским событиям 1917 года.

О намерениях Петроградского Совета писал в мемуарах большевик Ф. Ф. Раскольников: «Вместе с этим мы не скрывали, что решительно не доверяем Временному правительству и сохраняем за собой право критики. Подчеркнули также, что будем вести борьбу за то, чтобы по всей России вся полнота политической власти перешла в руки Советов» [5; с. 82]. Перед членами Временного правительства, таким образом, стояла первоочередная задача – заставить Совет свернуть свои претензии на единовластие или «двоевластие». Добиться ее выполнения можно было двумя путями. Во-первых, изданием различных манифестов. Во-вторых, приведением к присяге представителей всех «этажей» государственной власти, а также армии и народа.

А. Ф. Керенский, понимая, что крах Сената будет для общественности сигналом о низвержении государственной власти в России, приложил максимум усилий для сохранения его жизнеспособности. Будущий глава правительства предоставил на обсуждение членам Сената два документа – Акт об отречении Государя Императора Николая II от престола Государства Российского и о сложении с себя верховной власти и Акт об отказе великого князя Михаила Александровича от принятия Верховной власти впредь до установления Учредительным собранием образа правления и новых основных законов Государства Российского. Сенат, понимая безвыходность своего положения, принял оба акта. Таким образом, Временное правительство сделало первый шаг на пути легитимизации своей власти. Бывший член Государственной Думы, убежденный монархист В. В. Шульгин, участвовавший в отречении Николая II, через несколько лет после этого с горечью рассуждал о политическом строе России после Февральской революции: «И не республика и не монархия... Государственное образование без названия» [11; с. 280].

Следующим шагом должно было стать подчинение армии. Для решения этой задачи требовалось сломить сопротивление Петроградского совета, призывавшего солдат и офицеров подчиняться именно ему. Временное правительство в сложившихся обстоятельствах решило прибегнуть к процедуре присяги, новая форма которой для всех чинов армии была утверждена постановлением Временного правительства от 7 марта. Уже 9-го числа текст присяги был опубликован в «Вестнике Временного правительства» и газете «Речь», а также разослан по всем воинским частям. Это вызвало протест со стороны Совета, решившего

выработать свой вариант присяги. Однако возникшие разногласия по формулировке присяги привели к тому, что Исполнительный Комитет передал вопрос на рассмотрение Солдатской комиссии [8; с. 14].

Члены Временного правительства считали новую присягу мерой для ликвидации претензий Совета на двоевластие, а также формой народного признания, которая должна была легитимировать «министерство доверия». Несмотря на то, что присяга прошла на формальном уровне, на деле Петроградский Совет заставил Временное правительство признать право тех частей, которые отказались присягнуть, на подобное решение. Исследовательница А. А. Смирнова отмечает, что в начале апреля 1917 г. лидеры Петроградского Совета находились на вершине своего политического могущества: на второй месяц революции стало еще более очевидно, что именно столичный совет является руководящим органом не только революционной демократии, но и армии, широких народных масс [6; с. 162].

Определенную поддержку получили министры от Петроградской интеллигенции. Кроме того, телеграммы в поддержку Временного правительства приходили со всех областей России. Даже среди членов Дома Романовых Временное правительство нашло своих сторонников. По этому поводу 12 марта на заседании (№ 16) обсуждалось устное предложение Керенского о желательности опубликования телеграммы вел. кн. Николая Николаевича и других великих князей о принесении ими присяги на верность Временному правительству [8; с. 16].

Вопрос о присяге все время откладывался, так как министры Временного правительства опасались потерять доверие Совета, а вместе с ним и большей части демократических сил. На заседании от 28 марта было решено, что в сложившихся условиях не требуется обязательное принесение присяги. Товарищ министра внутренних дел Д. М. Щепкин разослал телеграммы в города Поволжья и Черноземья, где разъяснял губернаторам, что до созыва Учредительного собрания присяга обязательна лишь для военных.

Члены Петроградского совета вновь решили вернуться к вопросу о присяге после апрельского кризиса. Однако вошедшие в коалиционное правительство министры-социалисты, понимая, что запланированная присяга министров придавала государственной службе более ответственный характер, согласились на оную при вступлении в должность. В некоторой степени позицию членов Петроградского Совета объясняют слова лидера эсеров В. М. Чернова: «Каждый день усиливает нашу позицию. Возможно не от нас зависит избрать момент, когда нам придется взять власть.

Отнестись совершенно спокойно. Наша тактика диктуется сама собой. Мы несомненно знаем, что боремся за власть, но не форсировать... Свергнуть-то всегда можно, но пробил ли час?» [6; с. 164]. Что касается Временного правительства, для облегчения своей задачи оно решило ввести три формы присяги – военную, гражданскую и присягу чинов.

Таким образом, Временному правительству удалось, пусть и не по всем пунктам, взять перевес над Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов в вопросе о принесении присяги новой власти. Члены обоих политических органов понимали, что для дальнейшего руководства страной им необходимо консолидировать свои усилия. В апреле 1917 года между их представителями состоялся ряд совещаний, сопровождаемых жаркими дебатами, на которых обе стороны решали вопрос в какой форме осуществлять предполагаемое сотрудничество. Взять на себя ответственность озвучить будущий союз взялся министр юстиции Временного правительства А. Ф. Керенский, который на бюро Исполкома Петроградского Совета заявил о вероятной реконструкции отношений между властью и представителями демократии. По этому поводу А. А. Смирнова писала: «Здесь необходимо также принять во внимание, что Керенский оставался одним из руководителей масонской организации «Великий Восток народов России», а идея коалиции была одной из главных целей русского политического масонства, в особенности, когда его ряды пополнили социалисты. Прошедшие через масонскую школу лидеры меньшевиков и эсеров не представляли себе общественную жизнь России после Февральской революции вне коалиции» [6; с. 169].

Проблему о влиянии масонов на либеральный лагерь в 1917 году исследовал С. В. Холяев. Он отмечал, что российское масонство было обычной организацией, обладавшей не большим влиянием, чем другие политические группировки. Однако, как отмечает ученый, она занимала особое место среди других политических организаций, так как у нее была особая задача: консолидировать деятельность разрозненных в России партий, добиться выработки срединной политической платформы, которую могли бы одобрить и поддержать наиболее влиятельные и крупные российские оппозиционные партии» [10; с. 173].

Не стоит забывать, что будущее коалиции с Петроградским Советом зависело в большой степени от позиции Временного правительства, а также поддерживающих его общественных сил. Н. Н. Суханов, рассуждая о необходимости получения Временным правительством поддержки у населения, писал: «Необходимо было

приобрести все это, хотя бы ценой компромисса, хотя бы дорогой ценой. Для этого было только одно действительное средство. Это – формальное бракосочетание с мелкобуржуазным большинством Совета. Любви тут не было, но был явный и очевидный расчет. Сам по себе Совет был, конечно, не желателен: но дело было в приданом. А в приданое он должен принести армию, реальную власть, непосредственное доверие и поддержку и все технические средства управления» [7; с. 152].

Непросто вопрос о коалиции решался в рамках Петроградского Совета, в котором в ходе дискуссий не удалось прийти к единой точке зрения. Проблем добавляло то, что Ю. О. Мартов писал из Швейцарии письма, в которых он от лица революционной эмиграции призывал ни в коем случае не соглашаться на коалицию с капиталистическим и империалистическим Временным правительством. Однако отставка двух наиболее последовательных сторонников продолжения участия России в Первой мировой войне до победного конца, министров П. Н. Милюкова и А. И. Гучкова, заставила членов Совета пересмотреть свое отношение. В то же время, отечественный исследователь А. Ю. Гаврилов отмечает, что не желавшие сотрудничества меньшевики-интернационалисты доказывали, что «не участие в социалистов в кабинете, а, наоборот, давление Советов на Временное правительство заставит его отказаться от политики, которую проводил П. Н. Милюков, и приступить к переговорам, направленным на скорейшую ликвидацию войны» [1; с. 123].

На бюро Исполнительного комитета Совета 1 мая 1917 года проходило голосование по вопросу о коалиции с Временным правительством. В итоге, согласие на сотрудничество высказали меньшевики, эсеры, народные социалисты и трудовики; против высказались большевики и меньшевики-интернационалисты. Распределение голосов – 44 за, 19 против и 2 воздержались, – означало согласие на сближение с Временным правительством. Через несколько дней, 5 мая 1917 г. депутаты Петроградского Совета на своем заседании единодушно одобрили действия Исполкома по созданию коалиционной власти и утвердили «своих» министров-социалистов. Ими стали А. Ф. Керенский и В. М. Чернов от эсеров, М. И. Скобелев и И. Г. Церетели от меньшевиков, П. Н. Переверзев и А. В. Пешехонов от народных социалистов. Как отмечает А. А. Смирнова, «послав своих представителей во Временное правительство, социалистические партии тем самым взяли на себя ответственность за его политику и

очень скоро убедились в рискованности этого исторического решения» [6; с. 172].

В советской историографии сложилась точка зрения, что Временное правительство не внесло серьезных изменений в систему управления и опиралось на доставшийся ей от Царского правительства государственный аппарат. Однако даже беглый взгляд на эту проблему позволяет выдвинуть контраргументы. Во-первых, были ликвидированы министерство императорского двора и уделов и царская канцелярия. Во-вторых, были упразднены ненавистные населению жандармский корпус, департамент полиции, Особое присутствие правительствующего Сената и Главного управления по делам печати. В-третьих, в целях укрепления связи государства с церковью в августе был упразднен Синод и образовано министерство вероисповеданий [3; с. 145]. Не стоит забывать и о том, что 5 марта 1917 года при министерстве юстиции была образована Чрезвычайная следственная комиссия, основной задачей которой было расследование противозаконных действий прежней власти. По мнению Н. А. Коваленко, Временное правительство, решая задачу примирения общества, укрепления своего авторитета, прежде всего, старалось как можно скорее вычеркнуть из памяти народа все то, что так или иначе было связано со старым режимом [4; с. 15]. Однако деятельность комиссии была противоречивой и не принесла ожидаемых результатов.

Для укрепления власти в регионах министры Временного правительства приступили к реформированию властных структур на местах. Для этой сферы были характерны два процесса – демократизация и децентрализация. Уже в первые дни революционных событий Временное правительство создавало в провинции в противовес Советам Комитеты общественных организаций. В то же время местные земские и городские органы самоуправления стали избираться на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования. К активным действиям по укреплению власти на местах Временное правительство подталкивала активизация революционного движения в провинции.

Исследователь И. А. Тропов обращает внимание на сложную обстановку, в которой назначенным Временным правительством комиссарам приходилось приступать к работе: «Стремительность и масштабность произошедшего в февральские дни переворота привели к тому, что многие из новоявленных комиссаров просто не были готовы к исполнению возложенных на них обязанностей и слабо представляли себе свои функции» [9; с. 179]. Более того, Временное правительство не спешило посылать комиссарам

инструкции с разъяснением их обязанностей. Проблема осложнялась также тем, что чаще всего местная общественность очень ревниво относилась к назначению местным руководителем представителей центральной власти. Ведь еще до назначения Временным правительством комиссаров, в провинциях сформировались общественные исполнительные комитеты, которые демократическим путем желали выдвинуть своих лидеров. Именно поэтому весной 1917 года разразился кризис местной администрации, выразившийся в том, что в марте-апреле многие комиссары покинули свой пост либо по собственной инициативе, либо были смещены местными общественными комитетами. Это вынудило Временное правительство согласиться на тесное сотрудничество назначаемых комиссаров и представителей демократических общественных комитетов. Однако эта уступка со стороны центральной власти стала для комитетов сигналом того, что от Временного правительства можно добиваться большего, что, безусловно, лишь осложняло административную деятельность комиссаров на местах.

Специальным Законом о милиции от 17 апреля 1917 года она назначалась исполнительным органом государственной власти. В городах милиция подчинялась земским властям, в сельской местности – уездным. В губерниях министром внутренних дел назначался правительственный инспектор милиции. Как отмечает О. Ф. Гордеев, «это должностное лицо не подчинялось земству или городу, зависело только от министра и губернского комиссара. Он мог указать на неправильность в работе милиции, потребовать от земства или города отстранить от должности некомпетентного начальника милиции» [2; с. 365].

Неразработанность правовой базы деятельности правительственных комиссаров создавала им дополнительные проблемы, так как приходилось исполнять и старые законы, и новые. Лишь 19 сентября 1917 года было принято положение о губернских и уездных комиссарах. Но, как отмечает И. А. Тропов, «самым серьезным испытанием для правительственной власти в рассматриваемый период стало нарастание общественного недовольства в различных слоях российского общества, дальнейшая поляризация общественно-политических сил, рост неповиновения властям, как в столице, так и в провинции» [9; с. 180]. Ученый подчеркивает, что исследование переписки комиссаров позволяет сделать вывод об их достаточной осведомленности положением дел на вверенных им территориях. Среди направлений деятельности правительственных комиссаров стоит отметить попытки сдерживать развитие революционных идей в солдатской и крестьянской среде.

В конце лета – начале осени 1917 года наступил новый кризис местного правительственного аппарата, который не мог справиться с угрозами, как от социалистов, так и от сторонников Л. Г. Корнилова. Однако власти предпринимали попытки наладить положение на местах. Так закон от 22 сентября предусматривал меры по упорядочению земских финансов. Планировалось установить надбавку в пользу земств к государственному подоходному налогу, установить обложение сельских построек, даже тех, что не приносили доход, устанавливать специальные сборы с владений, получавших преимущества от различных хозяйственных мероприятий, наконец, разрешались сборы с железнодорожных и водных грузов.

В конечном счете, несмотря на предпринимавшиеся попытки, Временному правительству не удалось взять власть в провинции в свои руки, что во многом предопределило его крах.

## Библиографический список

1. Гаврилов А. Ю. Борьба за власть и борьба во власти (меньшевики в 1917 г. и Временное правительство) / А. Ю. Гаврилов // Власть. – 2009. – № 7. – С. 122-125.
2. Гаврилов А. Ю. Борьба за власть и борьба во власти (меньшевики в 1917 г. и Временное правительство) / А. Ю. Гаврилов // Власть. – 2009. – № 7. – С. 122-125.
3. Климов И. П. К вопросу о двоевластии в России после Февральской революции 1917 г. / И. П. Климов // Академический вестник. – 2009. – № 2. – С. 142-146.
4. Коваленко Н. А. Чрезвычайная следственная комиссия Временного правительства (март-октябрь 1917 г.): дело «темных сил» / Н. А. Коваленко // Научный вестник МГТУ ГА. – 2010. – № 155. – С. 15-21.
5. Раскольников Ф. Ф. На боевых постах (Военные мемуары) / Ф. Ф. Раскольников. – М.: Воениздат, 1964. – 352 с.
6. Смирнова А. А. Петроградский Совет и проблема вхождения социалистов во Временное правительство в апреле-мае 1917 г. / А. А. Смирнова // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета культуры и искусств. – 2011. – № 2. – С.162-174.
7. Суханов Н. Н. Записки о революции: В 3-х т. Т. 3 / Н. Н. Суханов. – М.: Политиздат, 1992. – 415 с.
8. Таирова Н. М. К вопросу о легитимности власти Временного правительства / Н. М. Таирова // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2007. – № 2. – С.12-19.
9. Тропов И. А. Кризис местной правительственной власти в России весной-осенью 1917 г. / И. А. Тропов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – Тамбов: Грамота, 2011. – № 4 (10): в 3-х ч. Ч. II. – С. 178-181.
10. Холяев С. В. Влияние масонов на либеральный лагерь в 1917 году / С. В. Холяев // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. – 2011. – № 19. – С. 173-184.
11. Шульгин В. В. Дни. 1920: Записки / В. В. Шульгин. – М.: Современник, 1989. – 559 с.