# Возникновение советского государства. Системы власти и управления в годы гражданской войны

Н.И. Хроменкова, Омский государственный технический университет

 1. Возникновение советского государства. Формирование нового государственного аппарата

Учредительную роль в образовании советского государства сыграл II Всероссийский съезд Советов, который провозгласил советскую власть, избрал новый состав ВЦИК и сформировал советское правительство – Совет народных комиссаров (СНК). Процесс перехода власти к Советам на территории России продолжался до марта 1918 г. и происходил мирным и вооруженным путем. Становление советской государственности шло в сложных условиях продолжения войны с Германией, развертывания гражданской войны и иностранной интервенции и сопровождалось серьезными кризисами внутри большевистской партии.

Придя к власти, большевики уничтожили старый государственный аппарат в центре и на местах и создали принципиально новую систему государственного управления. Органами власти и управления стали Советы и их исполкомы, которые действовали на основе принципа соединения законодательной и исполнительной власти. II съезд Советов объявил себя высшим законодательным органом. Юридически была оформлена диктатура пролетариата в форме республики Советов. Но до принятия Конституции отсутствовала четкая регламентация созыва и деятельности съезда. Образованные II съездом ВЦИК и СНК были ему подотчетны. В середине ноября ВЦИК объединился с ЦИК Советов крестьянских депутатов. При нем были созданы отделы: агитационный, казачий, экономический, по созыву Учредительного собрания и др. Рабочим органом ВЦИК являлся его Президиум. Он готовил материалы для заседаний ВЦИК. СНК до января 1918 г. считался временным рабоче-крестьянским правительством, которое было подотчетно Съезду и ВЦИК. На практике оно осуществляло не только исполнительные, но и законодательные функции, т. к. имело право принимать декреты, подлежащие немедленному исполнению. С декабря 1917 г. для решения менее важных вопросов стали созываться совещания заместителей наркомов (Малый Совнарком).

II съезд Советов положил начало формированию центрального государственного аппарата – системы народных комиссариатов, которые заменили министерства. 5 декабря при СНК для руководства хозяйственной жизнью страны был создан Высший Совет народного хозяйства (ВСНХ). 28 октября постановлением НКВД создавалась рабочая милиция, подчиненная местным Советам. 24 ноября Декретом СНК «О суде» была введены система советских судов – обычных и чрезвычайных (революционных трибуналов). 7 декабря была создана Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК). В январе 1918 г. СНК принял декрет о создании РККА, а в феврале – РККФ. Они формировались на добровольной основе и по классовому признаку.

10 января открылся III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, а 13-го к нему присоединился III съезд Советов крестьянских депутатов. Объединенный съезд утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, избрал единый ВЦИК и сформировал постоянное рабоче-крестьянское правительство – Совет народных комиссаров. Кроме этого, он принял резолюцию «О федеральных учреждениях Российской республики». В качестве формы государственного устройства была избрана национальная федерация. III съезд Советов учредил Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику (РСФСР) на основе добровольного союза народов. Она включала ряд автономных республик и областей. Перестройка российской государственности на федеративных началах позволила остановить процесс распада России и создать условия для восстановления единого многонационального государства.

 2. Органы власти и управления РСФСР. Взаимоотношения РСФСР с другими советскими республиками

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа стала временной конституцией Советского государства. Вместе с этим III съезд Советов поручил ВЦИК разработать проект постоянной конституции. Для этого 1 апреля 1918 г. была создана Конституционная комиссия под руководством Я.М. Свердлова. Разработанная ею Конституция РСФСР была утверждена 10 июля 1918 г. V съездом Советов. Она провозгласила Советское государство диктатурой пролетариата, закрепила первые экономические преобразования, подтвердила федеративный характер государства. Высшим органом власти был объявлен Всероссийский съезд Советов, состоявший из представителей городских Советов и губернских съездов Советов. Съезд был правомочен решать любой вопрос государственной жизни. Съезды должны были созываться не реже двух раз в год. Предусматривался созыв чрезвычайных съездов. Необходимость тщательного обсуждения вопросов привела к практике секционной работы. Съезд избирал ВЦИК в составе не более 200 человек, который являлся полномочным органом власти между съездами. ВЦИК формировал правительство – Совет народных комиссаров и давал общее направление его деятельности, надзирал за соблюдением Конституции, созывал съезды Советов, образовывал наркоматы, руководил деятельностью местных Советов, мог издавать декреты и распоряжения. До осени 1918 г. он был постоянно действующим органом, а затем перешел к сессионной работе, а постоянно действующим органом стал Президиум. При ВЦИК и Президиуме создавались отделы, комитеты и комиссии. Конституция четко определила положение правительства в системе государственных органов, его ответственность перед съездом и ВЦИК и предоставила последнему право отменять или приостанавливать любое решение СНК. По Конституции в функции правительства входило общее управление делами РСФСР и издание декретов, распоряжений и инструкций. Органами власти и управления в областях, губерниях, уездах и волостях стали соответствующие съезды Советов и их исполкомы, а в населенных пунктах – городские и сельские Советы и их исполкомы.

30 ноября 1918 г. по декрету ВЦИК и СНК был создан чрезвычайный государственный орган – Совет рабочей и крестьянской обороны. Его решения носили обязательный характер для всех ведомств. Он мог объявлять военное или осадное положение в любом районе, передавая всю полноту власти ревкомам. В июле 1918 г. принят закон о всеобщей воинской повинности, а 2 сентября создан Революционный военный совет республики для руководства армией, флотом и всеми учреждениями военного и морского ведомств. Конституция утвердила систему центральных государственных ведомств из 18 наркоматов. Наркомы назначались съездом или ВЦИК и управляли ведомством на принципе единоначалия. При наркомах создавались коллегии, члены которых утверждались правительством. При несогласии с решением наркома коллегия могла обжаловать его действия в СНК или Президиуме ВЦИК. Проводимая в годы гражданской войны политика военного коммунизма с активным вмешательством государства в экономику требовала создания специальных органов управления народным хозяйством. Основная роль при этом отводилась ВСНХ. Его руководящими органами были Пленум, Бюро и Президиум. При ВСНХ создавались отраслевые, функциональные и обслуживающие отделы. На местах создавались губернские СНХ. С ростом масштабов гражданской войны и национализацией целых отраслей промышленности усилилась централизация управления и с конца 1918 г. аппарат ВСНХ был перестроен. Главную роль в нем стали играть главные управления и комитеты. Они были отраслевыми или по виду продукции. Главкам непосредственно подчинялись предприятия. В ведении губернских СНХ остались только местные предприятия кустарного типа.

По Конституции местными органами власти являлись Советы, наделенные широкими полномочиями. Но они были не единственными органами государственной власти на местах. До марта 1918 г. во многих местах действовали ВРК, в июне специальный декрет учредил комбеды, существовавшие до конца 1918 г. Они занимались перевыборами Советов, осуществляли учет и распределение продовольствия и решали другие вопросы. С середины 1918 г. на освобожденных территориях, в прифронтовой полосе и на территории, занятой белыми стали создаваться ревкомы. Они заменяли Советы или создавали условия для возобновления их деятельности, а на территории, контролируемой белыми, действовали подпольно и вели революционную пропаганду, готовили вооруженные восстания, оказывали помощь партизанам и т.д.

После Октябрьской революции на территории России возникло несколько самостоятельных советских государств. Между РСФСР и советскими республиками установились тесные союзные отношения. Взамен военной и экономической помощи со стороны РСФСР советские республики согласились на ограничение своего суверенитета. Летом 1919 г. был оформлен их военно-политический союз, в рамках которого произошло объединение управления вооруженными силами, финансами, транспортом и связью. В 1920-1922 гг. военный союз был дополнен хозяйственным и дипломатическим. На основе двухсторонних договоров республики делегировали РСФСР отдельные полномочия в области внутренней и внешней политики.

 3. Антибольшевистские правительства

В ходе гражданской войны на территории России были созданы многочисленные антибольшевистские правительства, которые можно разделить на три группы: всероссийские, областные и национальные. Основное значение имели правительства, претендовавшие на воссоздание всероссийской власти. Их создателями были военные вожди белого движения и представители «демократической альтернативы» (меньшевики и эсеры).

Центром формирования антибольшевистской власти в конце 1917 г. стал казачий Дон. Здесь было создано антибольшевистское белогвардейское правительство «Донской гражданский совет». Им руководили генералы М. В. Алексеев, Л. Г. Корнилов и A. M. Каледин. В правительство входили представители кадетов и социалистов, продолжавшие линию Керенского на союз всех политических сил. В основу деятельности «ДГС» была положена «Политическая программа Корнилова», которая отражала многие положения программы кадетской партии. Весной 1918 г. после смерти Каледина и Корнилова правительство исчезло.

После роспуска Учредительного собрания большинство его членов оказалось в восточных районах страны. 8 июня 1918 г. в Самаре был образован Комитет членов Учредительного собрания (Комуч) во главе с эсером В.К. Вольским. Комуч объявил себя временной властью, соединяющей законодательные, исполнительные, судебные и военные функции. Он декларировал демократические свободы, принял государственный красный флаг, оставил 8-часовой рабочий день, но осуществил денационализацию промышленности и восстановил земства и городские думы. Было объявлено о формировании «народной армии». Власть Комуча была признана на территории Саратовской, Самарской, Симбирской, Казанской и Уфимской губерний, Оренбургским и Уральским казачеством. В сентябре 1918 г. армия Комуча потерпела поражение и правительство перебралось в Уфу, где еще 8-23 сентября прошло Государственное совещание представителей Комуча, Временного сибирского правительства и др. органов. На нем как временное всероссийское правительство была образована Директория во главе с эсером Н. Д. Авксентьевым. Комуч был переименован в Совет членов Учредительного собрания и отказался от притязаний на всероссийскую власть. Директория 9 октября перебралась в Омск и была признана областными правительствами как всероссийский орган, но 18 ноября в Омске произошел государственный переворот, в результате которого Директория была ликвидирована. После этого меньшевики и эсеры отошли от тактики союза с буржуазными силами в попытках найти «третий» (демократический) путь развития страны и объявили войну белому движению.

С этого момента всероссийские правительства формировали только представители белого движения. В 1918 г. на юге России была сформирована Добровольческая армия под командованием А.И. Деникина, в январе 1919 г. она объединилась с белоказачьей Донской армией в Вооруженные силы Юга России (ВСЮР), а к осени 1919 г. Деникину удалось установить контроль над территорией Северного Кавказа, Левобережной Украины и Центра России. Роль правительственного органа при нем выполняло Особое совещание из военных и гражданских лиц с предоставлением в нем ключевых мест кадетам. Особое совещание являлось совещательным органом диктатора. Только главнокомандующий мог издавать законы и указы. На контролируемой Деникиным территории сохраняли силу законы, изданные до 25 октября 1917 г.

Осенью 1918 г. наступил новый этап гражданской войны. После захвата власти в Омске А.В. Колчак провозгласил себя Верховным правителем России, и под давлением Антанты его полномочия признали Деникин и Юденич. Система управления была определена «Положением о временном устройстве государственной власти в России». Согласно ему действовали Совет Верховного правителя, Совет министров, Правительствующий Сенат и министерства. Территория делилась на губернии во главе с губернаторами. Экономическая политика направлялась через Государственное экономическое совещание. В ноябре 1919 г. Колчак издал указ о выборах в Государственное земское совещание, которое обещал наделить законодательной властью, но осуществить это уже не успел. 14 ноября Омск был занят Красной армией, а 4 января 1920 г. Колчак сложил свои полномочия Верховного правителя, передав их Деникину, который в апреле ушел с поста верховного главнокомандующего ВСЮР. Созданное его преемником П.Н. Врангелем Правительство Юга России фактически контролировало только Крым и некоторые южные районы Украины, а в ноябре 1920 г. оно пало.

Гражданская война завершилась, руководители антибольшевистских сил потерпели поражение, т. к. они проиграли «красным» не только военно, но политически и морально. Они не смогли выдвинуть руководителя общенационального масштаба, не сумели предложить программу, которая увлекла бы народ и превзошла большевистское понимание будущего России. Одним из факторов победы большевиков в гражданской войне было выдвинутое ими новое представление о государстве. В отличие от белых, которые защищали старые порядки, красные выдвинули идею новой, советской государственности как власти рабочих и крестьян, существующей на основе классовых принципов. Они обеспечили ликвидацию разделения властей и народовластия через механизм Советов. Гражданская война наложила серьезный отпечаток на работу государственного аппарата, привела к его укреплению и бюрократизации, установлению вместо диктатуры рабочих диктатуры большевистской партии и оформлению однопартийной политической системы.