

Органы власти восточной контрреволюции в период колчаковщины

Формирование и функционирование системы органов государственной власти контрреволюционных правительств относится к числу ключевых проблем изучения социально-политических аспектов истории гражданской войны в России. Это тем более верно, если речь идет о колчаковщине — крупнейшем контрреволюционном образовании, претендовавшем на всероссийское значение и международное признание.

Организация власти является одной из важнейших характеристик политических режимов. Не предопределяя сами по себе степень демократичности или антидемократичности того или иного режима, способ и форма организации государственной власти, тем не менее, в известной степени, влияют на методы управления обществом.

Цель данной статьи — выяснить структуру, способ и особенности формирования, специфику высших и местных органов государственной власти на территории "белой" Сибири в период колчаковщины.

Структура новой власти, возникшей в результате переворота 18 ноября 1918 г. и принявшей название Российского правительства, в своей основе определялась так называемой "конституцией" 18 ноября — "Положением о временном устройстве государственной власти в России". Проект данного документа был разработан товарищем министра народного просвещения Г.К.Гинсом и управляющим делами Совета министров Г.Г.Тельбергом¹.

Согласно этому положению, вся полнота верховной государственной власти сосредоточивалась в руках одного лица и принадлежала Верховному правителю А.В.Колчаку. Верховный правитель являлся одновременно и Верховным главнокомандующим всеми сухопутными и морскими силами государства. Таким образом, Колчак получал диктаторские полномочия и в его лице сосредоточивались функции высшей гражданской и военной власти.

При Верховном правителе функционировал Совет министров. С одной стороны, он являлся источником власти Верховного правителя, так как после ареста членов Директории принял на себя "всю полноту верховной государственной власти" и постановлением 18 ноября 1918 г. передал ее осуществление А.В.Колчаку, произведя его в адмиралы². С другой стороны, Совет министров в некоторой степени разделял власть с Верховным правителем, при

отсутствии иных законодательных учреждений, играл роль законодательного корпуса, участвовал в обсуждении и принятии законов. Согласно "Положению о временном устройстве государственной власти в России", все акты Верховного правителя должны были скрепляться подписью председателя Совета министров, а "в случае тяжелой болезни или смерти Верховного правителя, а также в случае отказа его от звания правителя или долговременного его отсутствия, осуществление верховной власти переходило к Совету министров"³.

Нового положения о Совете министров разработано не было и он руководствовался в своей деятельности "Учреждением Совета министров" еще царских времен.

Совет министров состоял из председателя, его заместителей, министров, главноуправляющих ведомствами, а также члена Совета министров — своего рода "министра без портфеля". Должность члена Совета министров была введена в апреле 1919 г. специально "под человека". Им стал председатель Государственного экономического совещания Г.К.Гинс. Членом Совета министров был также и государственный контролер. Принцип независимости государственного контроля от органов исполнительной власти проводился путем предоставления ему в Совете министров лишь совещательного голоса по вопросам управления. В заседаниях Совета министров участвовал также управляющий делами Российского правительства, скреплявший своей подписью все акты и постановления, тем самым удостоверяя их подлинность.

Каждый из членов Совета министров руководил порученным ему министерством. Для повседневного руководства в министерства были назначены товарищи министров и помощники управляющих министерствами. Товарищи министров участвовали в заседаниях Совета министров только в случае вступления в управление ведомством по указу Верховного правителя, в остальных случаях могли присутствовать с правом совещательного голоса.

Фактически Совет министров не представлял собой "кабинета министров". Председатель Совета министров и министры назначались Верховным правителем и были ответственны только перед ним.

Персональный состав Совета министров после переворота практически не изменился, лишь вместо военного и морского министра А.В.Колчака в Совет министров вошли новые военный министр Н.А.Степанов и морской министр М.И.Смирнов. Это свидетельствует, не только о желании власти показать, что после ареста членов Директории ничего не изменилось, так как у руководства государством остались те же люди, но и говорит о позиции Совета министров по вопросу о принципах организации верховной власти, о положительном отношении членов Совета министров к установлению единоличной диктатуры.

Совет министров заседал обыкновенно не менее четырех раз в неделю. Для обсуждения важнейших вопросов по обороне, внутренней и внешней политике секретного характера проводились закрытые заседания Совета министров, в которых участвовали председатель, его заместители, министры и управляющие ведомствами. В данном случае министры не имели права замещать себя товарищами.

В целях разгрузки Совета министров от огромного количества мелких дел, еще при Директории, 11 ноября 1918 г, был образован так называемый Малый Совет министров в составе товарищей министров под руководством председателя Совета министров или его заместителей. Малый Совет министров принимал решения по вопросам, не имевшим принципиального общеполитического значения, например, назначение пенсий и пособий, учреждение новых должностей, выдача небольших ссуд⁴.

Верховный правитель получил в свое распоряжение в основном уже сформированный аппарат центрального управления. Начало организации центральной власти было положено еще Западно-Сибирским комиссариатом, при котором в июне 1918 г. для заведования делами Западной Сибири и Степного края были учреждены отделы, впоследствии развернувшиеся в министерства Временного сибирского правительства.

После 18 ноября 1918 г. структура исполнительной власти не претерпела значительных изменений. Лишь министерства продовольствия и снабжения были объединены в одно, а военное и морское, напротив, разделены. В итоге по-прежнему осталось двенадцать министерств: внутренних дел, иностранных, юстиции, военное, морское, финансов, земледелия и колонизации, снабжения и продовольствия, торговли и промышленности, путей сообщения, народного просвещения и труда. На правах министерства существовал государственный контроль — орган государственного надзора за расходованием средств и ведением хозяйства, возрожденный Временным сибирским правительством 30 июня 1918 г.

27 декабря 1918 г., также на правах министерства, было учреждено Главное управление по делам вероисповеданий, являвшееся высшим органом, через который "осуществлялись мероприятия правительства в области отношений Российского государства к вероисповеданиям в его пределах существующих"⁵.

Значительную роль в структуре центральной исполнительной власти играло управление делами Российского правительства. Управление делами состояло из юристконсультской части, канцелярии Совета министров, канцелярии Верховного правителя, общей канцелярии, отдела печати и комендатуры. Пост управляющего делами Российского правительства занимал Г.Г.Тельберг, после 16 августа 1919 г. его сменил Г.К.Гинс. Все делопроиз-

водство Совета министров и Верховного правителя сосредоточивалось в соответствующих канцеляриях.

Особая роль принадлежала юристконсультской части — аналогу Юридического совещания при Российском Временном правительстве. В обязанности юристконсультской части входила предварительная разработка, составление и редактирование проектов законов, указов, исходящих от Совета министров и Верховного правителя, представление заключений по законопроектам. Таким образом, все законопроекты предварительно и окончательно проходили через юристконсультскую часть, от нее зависела их окончательная редакция.

К юристконсультам предъявлялись довольно высокие требования. На должности юристконсультов Совета министров приглашались "штатные преподаватели юридических наук в высших учебных заведениях, а также лица, занимавшие не менее трех лет должности не ниже пятого класса по судебному и административному ведомству или пробывшие не менее трех лет в звании присяжного поверенного"⁶.

Стремление колчаковского правительства предстать в качестве всероссийской, а не местной сибирской власти, не могло не отразиться на структуре и штатах министерств, да и всего аппарата управления в целом. Кроме департаментов, в министерствах создавались различные управления, отделы и подотделы, надобность в которых определялась не столько потребностями времени, а желанием соответствовать всероссийскому масштабу. Так, в министерстве внутренних дел на 16 июня 1919 г. существовали департамент милиции с отделом государственной охраны, департамент общих дел со статистическим и земским отделами, главное управление по делам местного хозяйства с отделами: дорожным, земского хозяйства, городского хозяйства, народного здоровья, страхования и противопожарных мер, врачебно-санитарное управление, ветеринарное управление и т.д.⁷

Возрождались советы при министрах и ряд других совещательных учреждений, например, комитет по внешней торговле, особое совещание по финансированию городских и земских самоуправлений при министерстве финансов, особое совещание по топливу и т.п., в работе которых принимали участие представители различных ведомств и общественности. Зачастую это были одни и те же люди, вынужденные целые дни проводить в заседаниях.

Под всероссийский масштаб подгонялись и штаты учреждений. Так, лесной департамент министерства земледелия при Временном сибирском правительстве насчитывал 34 человека, в апреле же 1919 г. — 75 человек, как и полагалось по прежнему дореволюционному штатному расписанию. В министерстве иностранных дел во второй половине 1918 г. работало 66 человек, на март 1919 г. предполагалось уже 207 должностей⁸. Штаты министерства

земледелия на 3 преля 1919 г. определялись в 648 человек, только в управлении рыбного и морского звериного промысла на Дальнем Востоке было 94 штатных должности⁹. Но особо на фоне всех министерств по структуре и штатам выделялось военное министерство. По штатному расписанию, утвержденному 16 февраля 1919 г., оно насчитывало 16 управлений со штатом 1271 человек¹⁰.

Пытаясь соответствовать всероссийскому масштабу, колчаковское правительство возрождало громоздкую бюрократическую машину, существовавшую в России до октября 1917 г., не учитывая специфических условий гражданской войны и не соотнося ее с территорией, на которой оно существовало и от которой зависело в немалой степени наличие материальных и людских ресурсов.

Реальные штаты не соответствовали штатным расписаниям. Так, по канцелярии Совета министров было предусмотрено 76 должностей, на деле канцелярия обслуживалась тридцатью шестью лицами, что составляло 47% от предполагаемого количества¹¹.

Комиссией по сокращению штатов под руководством государственно-контролера Г.А.Краснова было закрыто как незамещенных, в частности по управлению делами Российского правительства, 173 должности (54% от предполагаемого количества), в том числе по канцелярии Верховного правителя 25 из 83¹².

С лета 1919 г. в некоторых кругах, в том числе правительственных, стала осознаваться необходимость упрощения центрального аппарата, сокращения составов всех правительственных учреждений и свертывания ряда министерств, "нужных больше "для фасона", чем для дела"¹³. Государственный контролер Г.А.Краснов в письме к председателю Совета министров В.Н.Пепеляеву настаивал на коренной реорганизации всех ведомств в сторону действительного отказа от "всероссийского масштаба"¹⁴.

Частичное сокращение штатов центральных учреждений и упразднение части отделов различных министерств, согласно постановлению Совета министров 23 сентября 1919 г., фактически ничего не дало и не имело уже никакого значения в этот период времени.

Особое место в структуре высших органов государственной власти занимал так называемый Совет Верховного правителя. Законопроект о создании этого органа был проведен в Совете министров в спешном порядке, с нарушением всех существовавших процедур принятия законов, без предварительного обсуждения и разработки. Спешность в создании Совета Верховного правителя и его состав демонстрировали желание определенных кругов, причастных к перевороту, закрепить свое влияние на власть.

Статус Совета был довольно неопределенным. Согласно постановлению Совета министров 21 ноября 1918 г., Совет Верховного правителя создавался "в целях достижения единства воли и действий между Верховным правителем и Советом министров и для рассмотрения дел, подлежащих непосредственному ведению Верховного правителя"¹⁵. Официально он являлся совещательным органом.

Председателем Совета Верховного правителя был сам А.В.Колчак. В его состав входили первоначально председатель Совета министров или его заместитель, министр внутренних дел, министр иностранных дел и министр финансов, а также управляющий делами Совета министров и Верховного правителя. Впоследствии, в августе 1919 г., Совет Верховного правителя был реорганизован. Его состав эволюционировал в сторону усиления военного начала и был расширен за счет министров военного и морского, начальника штаба Верховного главнокомандующего и его помощников, главнокомандующих и командующих армиями и помощника военного министра по делам казачьих войск¹⁶. Хотя, фактически, многие из вновь вошедших и раньше принимали участие в заседаниях Совета. 21 ноября 1919 г. Совет Верховного правителя был упразднен и заменен Верховным совещанием при Верховном главнокомандующем¹⁷.

В первые дни после переворота при Верховном правителе и под его председательством был создан еще один орган с совещательными функциями — Чрезвычайное государственное экономическое совещание. Этот орган создавался "в целях разработки экстренных мероприятий в области финансов, снабжения армии и восстановления торгово-промышленного аппарата"¹⁸.

В состав экономического совещания входили военный министр, министры финансов, снабжения, продовольствия, торговли и промышленности, путей сообщения, государственный контролер, а также влиятельные представители финансовых и торгово-промышленных кругов. В мае 1919 г. было учреждено новое положение о Государственном экономическом совещании. Компетенция его не изменилась, оно по-прежнему оставалось совещательным органом по экономическим вопросам. Состав же совещания был пополнен представителями земств, профсоюзов, казачьих войск и науки.

Наряду с высшими органами законодательной и исполнительной власти в январе 1919 г. в структуре Российского правительства появился Правительствующий Сенат — орган высшего суда и надзора за управлением, обнародования и хранения законов. "Без осуществления указанных функций власти законодательная, исполнительная, судебная лишены своей законности, государственная власть по своей конструкции не может быть признана властью подзаконной", писал по этому поводу "Правительственный вестник"¹⁹.

Правительствующий Сенат действовал на основании правил "Учреждения Правительствующего Сената" и судебных уставов Александра II. В Омске были открыты временные присутствия первого и двух кассационных: гражданского и уголовного департаментов Сената. Не была восстановлена деятельность второго, так называемого "крестьянского департамента", — высшего апелляционного органа по землеустроительным делам. Дела второго, третьего и четвертого департаментов прежнего Сената передавались в первый департамент.

В то же время был воссоздан высший дисциплинарный суд для разрешения дел о должностных лицах судебного ведомства, который был упразднен Российским Временным правительством. Таким образом, вновь появилась возможность в обход принципа "несменяемости судей" устранять неудобных. В состав Сената входили прежние сенаторы и новые, назначаемые указами Верховного правителя.

Возобновление деятельности Правительствующего Сената было связано не только с пониманием необходимости в функционировании этого органа, но и в немалой степени обуславливалось влиянием внешних факторов. "По счастливому совпадению, — писали "Отечественные ведомости", — это завершение государственного нашего здания имело место именно в тот момент, когда на Версальском совещании некоторые из союзников обнаружили стремление смотреть на нашу молодую государственную власть как на частную организацию, конкурирующую за обладание властью в России с захватчиками ее, большевиками. Этот взгляд мы теперь имеем формальную возможность отвергнуть"²⁰.

Восстановление всех атрибутов всероссийской власти давало колчаковскому правительству возможность, хоть и формальную, считаться властью подлинно всероссийской на фоне многочисленных правительств, существовавших на территории России.

К началу 1919 г. формирование системы высших органов государственной власти было в основном завершено.

При создании местной власти, колчаковское правительство опиралось на те результаты, которые были достигнуты его предшественниками: Западно-Сибирским комиссариатом и Временным сибирским правительством.

Во-первых, были ликвидированы советские органы местной власти и восстановлено земство, прежде всего на губернском и уездном уровне, частично на волостном.

Высшими органами местного самоуправления были соответственно губернские (областные), уездные, волостные земские собрания в сельской местности и думы — в городах. Исполнительные органы земства были представлены губернскими (областными), уездными, волостными земскими упра-

вами, при которых работали различные отделы в соответствии с функциями земства.

Временное сибирское правительство упразднило коллегиальные местные комиссариаты и восстановило институт губернских (областных) и уездных комиссаров как единоличных представителей правительства. В июле–августе 1918 г. состоялось их назначение. В то же время была возобновлена деятельность прежних местных учреждений различных ведомств, не упраздненных Временным правительством в 1917 г. Некоторой особенностью местного управления в Сибири являлся институт уполномоченных председателя Совета министров и отдельных министерств, введенный Временным сибирским правительством 24 июля 1918 г. для более тесного единения и связи отдельных местностей с центральной властью.

Таким образом, к ноябрю 1918 г. власть на местном уровне была представлена двумя совершенно различными институтами: органами местного самоуправления — земством, с одной стороны, и правительственной администрацией во главе с губернскими и уездными комиссарами — с другой.

Одна из первоочередных задач, которую предстояло решить колчаковскому правительству, заключалась в воссоздании власти на низшем уровне — сельском и волостном. Организация власти здесь к концу 1918 г. оставалась довольно пестрой. В некоторых волостях были восстановлены волостные земства, в других — функционировали волостные исполнительные комитеты (как правило, прежние волостные советы). Кроме того, были волости, где власть осуществлялась единолично волостными старшинами или управителями как и до февраля 1917 г. Например, в конце января 1919 г. на территории Семипалатинской области волостное земство существовало только водном из пяти уездов — Усть-Каменогорском, хотя еще в октябре 1918 г. состоялось два чрезвычайных областных земских собрания, признававших необходимость введения земства²¹. Одна из причин медленного восстановления земства заключалась в том, что во многих местах волостное земство нужно было не воссоздавать, а создавать, так как к моменту ликвидации органов местного самоуправления советской властью, в Сибири существовало не более половины положенных по закону 17 июня 1917 г. волостных земств. Например, в Тобольском уезде 18 из 31, в Иркутской губернии всего 13²².

Сельское управление также не было однообразным. Власть на селе осуществлялась как единолично в лице старост, так и коллегиально сельскими управами или сельскими комитетами.

Усилия колчаковского правительства были направлены прежде всего на ликвидацию коллегиальных органов управления в виде исполкомов и замену их волостными сходами и волостными старшинами на волостном и ста-

ростами на сельском уровне, рассматривая их как главную опору режима в низшем звене управления.

Представители правительственной администрации обосновывали необходимость ликвидации комитетов отсутствием у них правовой базы, связи с населением, безответственностью, некомпетентностью кадров. В итоге делался вывод о неэффективности коллегиальных структур в системе местного управления. "Незначительная по размеру общественная единица (село) не требует для управления нескольких лиц, — отмечал заведующий административным отделом Енисейского губернского управления А.В.Востоков. — Население стало тяготиться многочисленностью выборных должностей. В сельских обществах полное безвластие, домовитое крестьянство чувствует, что самочинное управление не может заменить законного"²³.

Предпочтение же прежних, существовавших до февраля 1917 г., институтов сельского управления перед земскими органами обосновывалось в свою очередь недовольством и неприязнью населения к волостному земству. Отдел сельского управления МВД, разрабатывая проект положения о волостном и сельском управлении, в качестве единственного выхода видел "восстановление аппаратов управления, с коими население издавна сжилося и которые не утратили жизненности", предлагая восстановить институт волостных старшин и волостных правлений²⁴.

Процесс организация власти на сельском и волостном уровне был очень медленным. В феврале 1919 г. департамент общих дел Министерства внутренних дел только начал разрабатывать план создания местных органов управления. Причина, в частности, заключалась в параллельности процессов формирования власти на высшем и местном уровнях. Колчаковскому правительству так и не удалось восстановить во всей полноте прежние институты крестьянского управления. Власть на сельском и волостном уровне не была стабильной. "Председатели волостных земских управ и другие должностные лица, — отмечалось на съезде управляющих уездами Алтайской губернии, — служат по два–три месяца и по первой возможности стараются оставить службу как наказание"²⁵.

После установления колчаковского режима структура административной власти на местах не претерпела изменений в своей основе. Постановлением Совета министров от 28 декабря 1918 г. губернские и уездные комиссии были переименованы в управляющих губерниями и уездами. Эта мера носила скорее всего политический характер (в целях устранения одиозного для новой власти названия) и не влекла за собой никаких изменений в правовом положении управляющих.

Высшая власть в губернии принадлежала управляющему. В его подчинении находились местные учреждения различных ведомств: казенная палата,

палата государственных имуществ, переселенческое управление. Ему подчинялись также начальник губернской милиции и начальник губернского управления государственной охраны. Как представитель центрального правительства, управляющий губернии осуществлял свою власть единолично. В то же время, при решении определенных вопросов, действовал через посредство коллегиального учреждения каковым являлось Общее присутствие губернского управления. В состав Общего присутствия входили помощник управляющего губернией, члены казенной палаты, переселенческого управления.

Правовое положение местной администрации определялось "Положением о губернских (областных) и уездных комиссарах" 19 сентября 1917 г., основанном на идее передачи власти на местах земствам. Согласно этому положению, за управляющим сохранялись лишь функции надзора за законностью деятельности государственных учреждений и органов самоуправления и он мог реализовывать свои полномочия через административный суд.

Власть на уездном уровне была представлена управляющими уездами и их помощниками. Управляющему уездом подчинялись уездные податные инспектора, переселенческие чиновники, а также начальники уездной милиции. При управляющем уездом по аналогии с Общим присутствием, функционировал уездный съезд.

К середине 1919 г. деревня фактически оставалась вне сферы влияния правительственной администрации. Если в отношении уезда губернская власть делегировалась в соответствующей части в лице управляющих уездами, то далее в отношении деревни такой преемственной передачи не было". Аппарат управления обрывается на управляющих уездами, — констатировал в апреле 1919 г. товарищ министра внутренних дел В.Н.Пепеляев. — Власть, логически близкая к населению, фактически от него далека"²⁶. Чтобы восполнить этот пробел, в июне 1919 г. была введена новая должность участковых помощников управляющего уездом непосредственно ведавших крестьянскими делами.

Участковые помощники находились в подчинении управляющих уездами и осуществляли в пределах участка надзор за соблюдением закона местными органами сельского и волостного управления и надзор за их деятельностью. Им подчинялись все должностные лица волостного и сельского управления. Участковый помощник мог налагать дисциплинарные взыскания на должностных лиц в виде замечаний, выговора, штрафа до 50 рублей и ареста до семи дней²⁷. Институт участковых помощников управляющих уездами был еще одной ступенькой вниз по пути создания соподчиненной правительственной власти на местном уровне и способствовал усилению административной власти на местах.

Основной опорой правительственной администрации при осуществлении власти на местах являлась милиция. Еще при Временном сибирском правительстве милиция была изъята из ведения самоуправлений и подчинена уездным и губернским комиссарам.

Положение 16 мая 1919 г. "Об устройстве городской и уездной милиции" при исчислении штатов милиции исходило из количества населения. В городах с численностью населения до 10 тысяч на одного милиционера приходилось 400 жителей, более десяти, но менее ста тысяч—500 жителей. Начальники городской милиции были подчинены начальникам уездной милиции. При начальниках милиции, кроме пеших, существовали конные отряды милиции в составе не менее 50 человек. Каждый уезд делился на участки. При участковом начальнике уездной милиции предполагалось 27 пеших милиционеров и волостные милиционеры²⁸.

В феврале 1919 г. был принят законопроект об образовании в губерниях отрядов милиции особого назначения. Их численность могла доходить до тысячи человек. Отряды создавались как значительная боевая единица, которую можно в любой момент бросить для подавления беспорядков и использовать для проведения обысков, облав и для борьбы с антигосударственными элементами²⁹. Поданным МВД, на 25 мая 1919 г. в 20 губерниях Сибири и Урала насчитывалось 38 тысяч милиционеров, из них свыше 12 тысяч в отрядах милиции особого назначения³⁰. Соответствующие отряды создавались в губерниях по усмотрению министра внутренних дел, которому принадлежало право передвигать их из одной губернии в другую. В пределах губернии это право принадлежало управляющему губернией.

Особую роль в системе местной власти играли управления государственной охраны, учрежденные с целью осуществления политического сыска и надзора за населением. К лету 1919 г. было создано 13 губернских и областных, 42 уездных и городских и 38 отдельных пунктов государственной охраны³¹. Управления государственной охраны подчинялись министерству внутренних дел через местную администрацию — управляющих губерниями, и имели значительное число штатных и внештатных сыскных агентов.

Специфической особенностью системы местной власти являлось наличие своеобразных институтов, через которые осуществлялось управление отдельными территориями. Так, в частности, управление Дальним Востоком, включавшем территорию Амурской, Приморской, Сахалинской, Камчатской областей и полосу отчуждения Китайско-Восточной железной дороги, осуществлялось Верховным уполномоченным Российского правительства на Дальнем Востоке. Этот институт был учрежден еще при Временном сибирском правительстве 28 октября 1918 г. Отдаленность территории и слабость центральной власти не позволяли эффективно управлять этим регионом из Ом-

ска. В то же время, его стратегическое значение (через Дальний Восток осуществлялись все поставки и связь с внешним миром) требовало наличия власти, которая действовала бы в согласии с центральным правительством.

Верховный уполномоченный на Дальнем Востоке являлся представителем Российского правительства по всем делам края. В его компетенцию входила охрана русских интересов на Дальнем Востоке, назначение и увольнение областных комиссаров по соглашению с МВД, надзор за всеми правительственными учреждениями и должностными лицами края, за исключением судебного ведомства, государственного контроля и государственного банка, право их ревизии.

При Верховном уполномоченном, для содействия ему в управлении краем, функционировал совет Верховного уполномоченного под председательством его помощника по гражданской части. В состав совета входили помощники Верховного уполномоченного, представители различных министерств, местного самоуправления и директор канцелярии Верховного уполномоченного.

Совет обсуждал и рассматривал законопроекты по Дальнему Востоку, давал заключения по всем законопроектам Российского правительства по региону. Верховный уполномоченный осуществлял свою власть единолично, за исключением дел подведомственных совету. Все постановления совета утверждались Верховным уполномоченным, в случае неутверждения окончательное решение принадлежало Российскому правительству. Верховный уполномоченный мог также приостанавливать исполнение распоряжений отдельных министерств по Дальнему Востоку. При несогласии министра с Верховным уполномоченным дело также поступало на рассмотрение центрального правительства.

В июле 1919 г. должность Верховного уполномоченного Российского правительства на Дальнем Востоке была упразднена и край был подчинен общему порядку управления.

Особая система местного управления существовала также на территории, которая являлась театром военных действий. 10 декабря 1918 г. и 13 февраля 1919 г. были учреждены должности главных начальников края с правами генерал-губернаторов. Власти главного начальника Уральского края подчинялась Пермская губерния, Самаро-Уфимского края — Самарская и Уфимская губернии, а также Челябинский и Троицкий уезды Оренбургской губернии, главному начальнику Южно-Уральского края — Оренбургская губерния, Кустанайский и Актюбинский уезды Тургайской области³².

Институт главных начальников края был учрежден по причине своеобразного распределения сил на театре военных действий, чтобы устранить противоречия в отношениях между гражданскими властями и военным ко-

мандованием. Являясь высшими представителями верховной власти на местах, главные начальники подчинялись исключительно и непосредственно Верховному правителю. К главному начальнику края в районе их действий переходили все права по гражданскому управлению, в то время как по положению "О полевом управлении войск" все гражданские власти на театре военных действий должны были быть подчинены командующему фронтом или армией.

В целом существовавшая система военного управления оказывала огромное влияние на систему местной власти не только на театре военных действий, но и на остальной территории и, прежде всего, там, где было введено военное положение.

Таким образом, анализируя структуру высших и местных органов власти, существовавшую в Сибири при Колчаке, можно сделать следующие выводы.

Считая себя "правомочным и законным преемником всех бывших до конца октября 1917 г. законных правительств России", и опираясь на результаты, достигнутые предшествовавшими контрреволюционными образованиями Сибири, колчаковское правительство восстановило в основных звеньях государственного аппарата, который существовал в России до октября 1917 г., не внося никаких существенных изменений, сохранив в основном те институты, которые Временное правительство унаследовало от царского режима.

Установление единоличной военной диктатуры, представлявшей собой по существу форму самодержавной власти, использование преимущественно системы законодательства, существовавшей в России до февраля 1917 г., а также восстановление некоторых дофевральских институтов управления, прежде всего на местном уровне, по форме еще больше сближало колчаковский режим с дофевральской системой власти.

Пытаясь предстать перед миром "подлинной Россией", борющейся с "незаконной" советской властью, и претендуя на международное признание в качестве всероссийского, колчаковское правительство создавало государственный аппарат во всероссийском, а не местном масштабе. Восстановление всех атрибутов всероссийской власти позволяло диктаторскому по форме и существу режиму иметь необходимый демократический внешний вид.

Основанная на принципе единоличного руководства, верховная власть стремилась провести соответствующий метод управления на всех уровнях сверху донизу.

Формирование центральных и местных органов власти шло одновременно и в спешном порядке, причем предпочтение отдавалось созданию центральных структур, чем, в известной мере, предопределилась незавершен-

ность процесса организации власти на местном уровне, прежде всего сельском и волостном.

Специфические условия установления диктатуры в Сибири и гражданской войны в целом, особенности территории, на которую распространялась юрисдикция колчаковского правительства, способствовали созданию своеобразных институтов управления как на высшем, так и на местном уровне. В то же время, отсутствие творческого подхода при создании аппарата государственной власти, предопределило его неприспособленность по формам и масштабу к задачам ведения гражданской войны и имеющимся материальным и людским ресурсам.

¹ Правительственный вестник. 1918, № 6. 24 ноября; ГАРФ, ф.176, оп.5, д.47, л.1.

² Правительственный вестник. 1918, № 1. 19 ноября.

³ Там же.

⁴ ГАРФ, ф.176, оп.5, д.47, л.49-54.

⁵ Правительственный вестник. 1919, № 43. 14 января.

⁶ ГАРФ, ф.176, оп.5, д.175, л.51.

⁷ ГАРФ, ф.176, оп.10, д.18, л.23.

⁸ Там же, л.99.

⁹ Там же, л.77.

¹⁰ Там же, л.34.

¹¹ ГАРФ, ф.176, оп.2, д.101, л.69.

¹² ГАРФ, ф.176, оп.10, д.18, л.174.

¹³ Свободный край. 1919, № 308. 22 августа.

¹⁴ Там же, № 392. 3 декабря.

¹⁵ ГАРФ, ф.176, оп.5, д.47, л.6.

¹⁶ Правительственный вестник. 1919, № 208. 12 августа.

¹⁷ ГАРФ, ф.176, оп.3, д.25, л.56.

¹⁸ Правительственный вестник. 1918, № 8. 27 ноября.

¹⁹ Там же, 1919г., № 56.

²⁰ Отечественные ведомости. 1918 г. № 25.

²¹ ГАРФ, ф.148, оп.4, д.12, л.11.

- ²² Бабикова Е.Н. Сибирское крестьянство и выборы в земство в 1917 г. // Из истории социально-экономической и политической жизни Сибири. Томск, 1980, с.107.
- ²³ ГАРФ, ф.148, оп.4, д.47, л.35.
- ²⁴ ГАРФ, ф.176, оп.5, д.157, л.134.
- ²⁵ ГАРФ, ф.176, оп.4, д.47, л.8.
- ²⁶ Правительственный вестник. 1919, № 110. 6 апреля.
- ²⁷ Там же, № 168.
- ²⁸ ГАРФ, ф.176, оп.5, д.105, л.2.
- ²⁹ ГАРФ, ф.176, оп.13, д.126, л.15.
- ³⁰ ГАРФ, ф.148, оп.3, д.225, л.63.
- ³¹ ГАРФ, ф.1700, оп.7, д.38, л.10.
- ³² Правительственный вестник. 1919, № 45. 17 января, № 124. 30 апреля.