**Антикризисная деятельность Временного правительства по совершенствованию системы государственного управления в России (февраль – октябрь 1917 г.)**

В 1917 г. произошли события, коренным образом изменившие естественно – исторический процесс развития России, социальное устройство и систему управления. Сегодня, когда школьникам, всему научному сообществу предлагается новое осмысление истории России, мы также несколько по-иному смотрим и оцениваем события второго десятилетия XX в. Если в начале XX века сложилась (сформировалась) конституционная монархия, то в 1917 г. требовалось кардинальное переустройство российского общества во всех сферах в силу многих причин:

1. Страна была в состоянии войны; более 8,7% населения участвовало в боевых действиях в сухопутных войсках и в авиации.

2. Трудовой потенциал в связи с мобилизацией мужчин на фронт был значительно ослаблен.

3. Социальные противоречия между работниками и работодателями достигли наивысшей точки.

4. К началу 1917 г. в стране действовало около 100 политических партий, т.е. накал политической жизни был чрезвычайно высок.

5. Прежняя система государственного управления многих граждан России не устраивала и кардинально в лучшую сторону измениться не могла.

6. В феврале 1917 г. в России социальные противоречия достигли предела; начались протестные выступления в различных формах: демонстрации, забастовки, революционное брожение в армии и её развал. Начались они крайнего обнищания населения страны, а затем его подхватили забастовки женщин – рабочих, затем рабочих – путиловцев, а потом уже и всех остальных рабочих Петрограда, военнослужащих в столице и в частях на фронтах войны.

На высшем, общегосударственном уровне наблюдается стремление к урегулированию ситуации в стране, наведению порядка и принимаются антикризисные решения об изменении структуры управления Россией:

1. Николай II распускает Государственную Думу на два месяца.

2. По решению Думы был создан Временный комитет Государственной Думы, заявивший, о намерениях взять на себя контроль по восстановлению и наведению общественного порядка в России.

3. За несколько часов до создания Временного Комитета Государственной Думы был организован Совет, который обратился к рабочим Петрограда с предложением прислать к вечеру депутатов – по одному от тысячи рабочих. Вечером Совет избирает председателем меньшевика Н.С. Чхеидзе, заместителями – левых депутатов Думы А.Ф. Керенского и М.И. Скобелева. В то время как в Петрограде были созданы две власти – Временный Комитет Государственной Думы и Исполком Совета, российский император был задержан на станции Дно.

4. Николай II 2 марта 1917 г. подписал «Акт об отречении Государя Императора Николая II от Престола Государства Российского за себя и за сына в пользу Великого Князя Михаила Александровича». От Временного комитета отречение принимали А.И. Гучков и В.В. Шульгин. Так, достаточно быстро и незаметно пала 300 – летняя монархия. Таким образом, февральская буржуазно – демократическая революция 1917 г. поставила точку в монархической династии императоров.

5. Временный комитет государственной Думы 2 марта 1917 г. создает Временное правительство, руководителем которого стал глава «Объединенного комитета Земского союза и Союза городов» (Земгор) князь Г. Е. Львов с согласия Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов. В этот же день Временное правительство приняло Декларацию (Программу правительства), которую одобрил Исполком Петросовета:

* амнистия – полная и немедленная по всем делам политическим и религиозным;
* амнистия по совершившим террористические покушения, для участников военных восстаний, по аграрным преступлениям и т. д.;
* провозглашены: свобода слова, печати, союзов, собраний, стачек,
* политические свободы распространились на военнослужащих;
* были отменены все сословные, вероисповедальные и национальные ограничения;
* объявлена немедленная подготовка к выборам (на основах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования) в Учредительное собрание, которое, как намечалось, определит форму правления, примет Конституцию страны;
* полиция была заменена народной милицией с выборными руководителями, а полиция подчинялась бы органам местного самоуправления;
* назначены выборы в органы местного самоуправления с соблюдением принципов всеобщего, прямого, равного и тайного голосования;
* подтверждено, что меры по разоружению воинских частей, принимавших участие в революционном движении, применяться не будут и эти воинские части остаются в Петрограде в местах дислокации;
* было предложено сохранять строгую военную дисциплину при несении военной службы и в строю;
* правительство предложило устранить для солдат все ограничения в пользовании правами, предоставленными всем остальным гражданам.

В первые недели своего существования Временное правительство пользовалось популярностью и поддержкой населения, так как за короткое время осуществило многие антикризисные либерально – демократические преобразования:

* + - разрешена легальная деятельность всех партий, была отменена цензура и упразднена полиция;
		- граждане получили политические права и свободы;
		- была отменена смертная казнь, каторга и ссылка;
* была объявлена амнистия политическим заключенным;
	+ - национальные и религиозные ограничения в общественной жизни были ликвидированы;
		- в армии отменены военно – полевые суды;
		- для участвующих в голосовании введено всеобщее, равное и тайное избирательное право.

После февральской революции Россия стала одной из самых свободных демократических стран мира. Однако, дальнейшая демократизация, решительное продвижение к гражданскому обществу, принятие законов, коренным образом менявших политическую систему в стране остановились и не соответствовали динамике быстро меняющейся ситуации в России, что сказалось на дальнейшей судьбе Временного правительства и привело к необратимым процессам в обществе – к вооруженному восстанию. Временное правительство не стремилось к решению стратегически важных для государства и социально значимых для общества проблем: вопросы государственного устройства, аграрной, национальной политики, по мнению членов Временного правительства должно было решить Учредительное собрание, которое предполагалось сформировать на основе всеобщего равного избирательного права. Временное правительство не пыталось кардинально перестроить всю систему государственного управления, хотя население требовало немедленных решительных и значимых перемен. Петросовет и его представители в коалиционных министерствах зачастую признавали идею исключительного права Учредительного собрания. Однако депутаты Петросовета на практике предлагали социальный переворот.

В состав Временного правительства вошли «кадеты» и эсеры, октябристы и прогрессисты, но это представительство не мешало им в работе. Временное правительство сосредоточило в своих руках высшую законодательную и исполнительную власть. На местах интересы Временного правительства представляли уездные и губернские комиссары.

6. Одновременно с созданием Временного правительства произошло объединение Петроградских Советов рабочих и солдатских депутатов (Петросовет). Лидеры Петроградского Совета не решились взять всю полноту власти в свои руки, опасаясь, что без Думы не смогут решить вопросы государственного управления в данных условиях.

Петросовет, обладавший в то время реальной полнотой власти в столице, принял решение о поддержке Временного правительства при условии провозглашения России республикой, политической амнистии и созыве Учредительного собрания. Советы оказывали мощное давление «слева» на Временное правительство и далеко не всегда считались с его решениями. Большевиков в Совете в тот момент было так мало, что они не в состоянии были организовать фракцию.

7. Органы исполнительной власти также подверглись реорганизации:

* ликвидированы министерство императорского двора и канцелярия Николая II, жандармерия;
* распущено Главное управление по делам печати, осуществлявшее цензуру;
* назначены комиссары Временного правительства;
* департамент полиции преобразован в Главное управление по делам милиции;
* упраздняется высший церковный орган – Святейший Синод и должность обер – прокурора Синода, а высшим органом управления церковными делами становится вновь созданное Министерство вероисповеданий, состоявшее из двух департаментов: департамента по делам православной христианской церкви и департамента других религий.

8. Была реформирована судебная система: произошли изменения в Сенате: из состава Сената упразднялся Верховный уголовный суд, Особое присутствие, Высший дисциплинарный суд. Была подтверждена независимость судов и судей, ликвидированы «специальные» суды. В составе судебных палат и окружных судов ликвидированы особые присутствия, распущены военно – полевые суды; в 33 губерниях восстановлены мировые судьи, в состав военных судов вводились заседатели от офицеров и солдат. К прежней судебной системе были добавлены революционные суды. Они действовали в городах. Революционные суды состояли: мировой судья (председатель) и два представителя (от армии и от рабочих). Судебное разбирательство в тех быстро меняющихся условиях было устным и гласным. Приговоры вступали сразу в законную силу и обжалованию не подлежали. Приговор мог отменить только министр юстиции. Из системы наказаний, исполняемых по приговору суда, были исключены наказания розгами, надевание наручников и кандалов, применение смирительной рубашки.

9. Для разработки наиболее важных правовых актов при Временном правительстве в марте 1917 г. было образовано Юридическое совещание. Выражая интересы буржуазии, этот орган все же был вынужден считаться с революционной обстановкой в стране. Поэтому среди его рекомендаций были предложения о проведении демократических выборов, в которых участвовали бы все слои и социальные группы, включая рабочих, солдат и матросов. Отменив правовые акты, регламентировавшие деятельность императора, Временное правительство с помощью Юридического совещания разработало и утвердило Положение, которое касалось выборов в Учредительное собрание на основе принципов всеобщего равного и тайного голосования. Но делегаты в Учредительное собрание стали избираться лишь в ноябре 1917 г., когда к власти пришли большевики. Учитывая, что в работе Юридического совещания участвовали крупнейшие юристы России, ему было поручено подготовить проект новой конституции страны. Проектом Конституции предполагалось, что Россия в перспективе будет объявлена буржуазной парламентской республикой во главе с президентом, избираемым всеобщим голосованием народа (референдумом). Первоначально первого президента России должны были избрать делегаты Учредительного собрания. Предусматривалось создание двухпалатного парламента – высшего органа законодательной власти в стране. Такой проект был подготовлен, но с большим опозданием: утверждать его было уже некому.

10. Подверглась реформированию система местного самоуправления. Отстранены от своих должностей 4 генерал – губернатора, 27 губернаторов, вице – губернаторы, градоначальники и их помощники. Вместо упраздненных губернаторов, градоначальников, становых приставов и земских начальников руководство на местах стали осуществлять губернские, городские и уездные комиссары Временного правительства. В мае – июне проведена реформа местного управления. Сеть земств как представительных органов была распространена на всю Россию, была усовершенствована и демократизирована избирательная система по выборам в земства, созданы волостные земства и районные городские Думы. Однако вскоре земства на местах стали оттесняться от власти Советами. Почти за полгода число местных Советов увеличилось с 600 до 1400. На демократической основе создавались волостные, земские собрания и управы, советы дум городов, а также районные думы и управы. По инициативе Временного правительства была восстановлена деятельность «Земгора». На фронтах аналогами Советов являлись солдатские комитеты.

11. Со всей остротой стоял вопрос о решении национального самоопределения некоторых территорий России.

Более сложным оказался вопрос о правах других многочисленных народов, прежде всего поляков, украинцев и финнов. Временное правительство было готово рассмотреть вопрос о независимости Польши и предоставлении прав автономии Финляндии. 17 марта 1917 г. Временное правительств опубликовало декларацию о создании в независимой Польши как военного союзника России. Декларация ни к чему не обязывала правительство, поскольку Польша была оккупирована Германией.

Территория Украины была важна для России. Это положение понимали и осознавали лидеры всех политических партий в России и на Украине. В Киеве социалистические партии 4 марта 1917 г. создали Центральную Раду (ЦР) (председатель – М.С. Грушевский). В ее состав вошли представители партий и организаций граждан, проживающих на Украине. Генеральный секретариат, созданный в июне (председатель В.К. Винниченко), стал исполнительным органом Центральной Рады. Его состав определялся в Петрограде по согласованию с Киевом. Центральная Рада оказывала поддержку Временному правительству. Центральную Раду поддерживало население и воинские части и Центральная Рада наделила себя полномочиями украинского парламента.

10 июня 1917 г. Рада приняла свою первую декларацию программного характера – Универсал, в котором содержалось предложение к Временному правительству – о предоставлении Украине статуса национально – территориальной автономии в составе России. Это встревожило членов Временного правительства и они направились на переговоры с украинскими сепаратистами. Центральная Рада должна была прекратить мобилизацию по созданию украинских национальных воинских частей, а все остальные вопросы откладывались до Учредительного собрания.

Министры предложили утвердить соглашение как можно быстрее, но против этого предложения выступили кадеты. Социалисты из Временного правительства пошли на компромисс с Радой, а результате министры – кадеты 2 июля 1917 г. подали в отставку и Временное коалиционное правительство вновь распалось.

Позицию большевиков высказал В.И. Ленин и он предлагал идею создания советской украинской республики, считая, что Украина должна быть в «союзе советских республик». Большевики стремились на разногласиях по украинскому вопросу подорвать доверие к Временному правительству.

Цепная реакция отделения и самоопределения захватила Финляндию и местный Сейм провозгласил независимость Финляндии от России и предложил Временному правительству решать только вопросы военной и внешней политики. Сейм Финляндии 12 июля 1917 г. направил в адрес Временного правительства требование о признании «неотъемлемых прав Финляндии». Для переговоров со ВЦИК в Петроград приехала социал – демократическая делегация Сейма. Но лидеры Петросовета заняли позицию правительства, которое манифестом 18 июля распустило Сейм, пообещав созвать новый к 1 ноября. Центральная власть разогнала этот законодательный орган и ввела на финскую территорию войска. Центробежные процессы происходили и в других частях империи.

Движение за национальное самоопределение поддержало казачество (Кубанского, Терского, Уральского, Сибирского и других войск.) Эти идеи были поддержаны национальной и региональной элитой, которая хотела извлечь выгоды из борьбы за власть, настаивая на праве народов на самоопределение, вплоть до отделения от России. Сложнейшие вопросы национально – государственного строительства Временное правительство откладывало на решение Учредительного собрания.

Сложная социально – политическая обстановка в России диктовала новые подходы в реализации требований граждан России по изменению и переустройству общества. В составе высшего звена управления, во Временном правительстве, не было общего понимания перспектив общественного развития, отсутствовали харизматические личности, лидеры, способные повести за собой в такой ответственный момент в истории государства, сформулировать, предложить перспективные направления реорганизации общества и увлечь своих сограждан идеями нового пути эволюционного общественного развития. Во Временном правительстве не было креативно мыслящих управленцев высшего государственного уровня, способных адекватно реагировать на быстро меняющиеся условия. Подобная характеристика свидетельствует о том, что **Временное правительство должно было пройти через преодоление кризисных явлений как в своем составе, так и в общенациональном масштабе – в стране.** Задачи центрального органа принятия решений, государственной власти и антикризисного управления со 2 марта по 25 октября 1917 г. выполняли четыре обновленных состава Временного правительства и Директория.

Поиски путей создания эффективных, антикризисных структур общегосударственного управления продолжались:

* Россия была провозглашена Республикой (1.09.1917 года);
* проводилась подготовка к выборам в Учредительное собрание;
* подготовлен текст Конституции России;
* проведено Всероссийское демократическое совещание.

Всероссийское демократическое совещание, в котором приняли участие представители политических партий, профсоюзов, земств и городских дум проходило 14 – 22 сентября в Петрограде. Оно избрало Совет республики – Предпарламент, состоявший из 555 человек. Большевики отказались войти в этот орган. Тогда организаторы пригласили в этот орган партию кадетов. Делегаты обсуждали наиважнейший вопрос о характере будущей власти и правительства. Разумеется, единства по такому сложному вопросу достичь было практически невозможно. Мнения большевиков также разделились. Так, Л.Б. Каменев считал, что необходимо сформировать коалиционное правительство на многопартийной основе. Л.Д. Троцкий требовал передачи всей полноты власти Советам. Демократическое совещание высказалось за создание коалиции с буржуазией, а окончательное решение вопроса о правительстве предлагалось на решение Предпарламента, создаваемого из делегатов совещания. На совещании по данному вопросу была принята резолюция, в которой подчеркивалось, что правительство будет прилагать все усилия для прекращения войны и заключения мира между воюющими государствами. Одновременно на совещании было принято решение о созыве 20 октября 1917 г. Всероссийского съезда Советов.

Лидер Временного правительства А.Ф. Керенский, принимая свои авторитарные решения, прикрывался Директорией (совет 5 министров существовал с 1 сентября да 25 сентября). 25 сентября 1917 г. было сформировано третье коалиционное правительство (министр – председатель и главковерх А.Ф. Керенский). В декларации от 26 сентября Временное правительство заявило о намерении стать «твердой властью» и силой остановить «волны анархии».

Выполняя решения Демократического совещания 2 октября 1917 г. Временное правительство утвердило Положение о Предпарламенте, который стал именоваться Временным Советом Российской республики, но был ограничен в правах. 7 октября 1917 г. приступил к работе Предпарламент. Предпарламент как центральный политический институт не мог придать государственному развитию страны форму парламентской республики и он был превращен в совещательный орган при Временном правительстве. Большевики по указанию В.И. Ленина 7 октября 1917 г. отказались от работы в составе Предпарламента и покинули его. Быстрое развитие событий привело к тому, что реальная власть в столице концентрировалась в руках большевистского Петросовета.

Большевики выступили за созыв съезда Советов и провозгласили лозунг «Вся власть Советам». «Левые большевики» (В.И. Ленин, Л.Д. Троцкий и др.) начали активную подготовку к вооруженному восстанию. Этот радикализм в деятельности большевиков в значительной степени определялся тем, что в рядах сторонников большевиков оказалось значительное число воинских частей, вооруженных солдат и отрядов Красной гвардии. Экономический кризис стал ускорителем активной деятельности большевиков по подготовке к вооруженному восстанию. 10 октября 1917 г. ЦК партии большевиков принял предложение левых о практической подготовке вооруженного восстания.В.И. Ленин, не сбрасывая со счетов возможность правительства А.Ф. Керенского помешать планам большевиков, стремился всячески ускорить подготовку и начало вооруженного восстания. Однако, Л.Д. Троцкий высказался о переносе восстания на более поздний срок, объясняя это необходимостью более тщательной его подготовки. Но обстановка была такова, что Временное правительство в какой – то момент могло принять контрмеры и сорвать планы вооруженного захвата власти. Понадобилось решительное и бескомпромиссное заявление В.И. Ленина для убеждения членов ЦК. В.И. Ленин в ультимативной форме заявил, что если Центральный Комитет не примет его точку зрения и не начнет организационные и политические действия по скорейшему захвату власти, то он заявит о выходе из ЦК с сохранением права агитации в низовых организациях. Против восстания выступили Л.Б. Каменев и Г.Е. Зиновьев.

12 октября при Петроградском Совете при активном участии Л.Д. Троцкого был создан Военно – революционный комитет (ВРК). В комитет, фактически ставший штабом по подготовке вооруженного захвата власти, куда вошли и левые эсеры. В ВРК входило от 30 до 100 человек, в том числе известные большевики В.А. Антонов – Овсеенко, Н.И. Подвойский и другие. Революционный комитет установил связи с воинскими частями, красногвардейцами и моряками Балтики. ВРК первоначально работал под руководством левого эсера П.Е. Лазимира, затем его сменил Л.Д. Троцкий. Работа ВРК не оставалась незамеченной Временным правительством. Официальные власти во главе с А.Ф. Керенским, узнав о намерениях большевиков, попытались упредить их действия: были закрыты типографии, печатавшие газету «Рабочий путь» и «Солдат», отданы приказы об аресте большевистских лидеров. Но было уже поздно: маховик новой революции был уже раскручен. На улицах столицы наблюдались передвижения революционных войск. По всей стране, в том числе, в столице, 22 октября беспрепятственно прошли многолюдные демонстрации рабочих и солдат в поддержку созываемого Всероссийского съезда Советов. В последующие дни большевики стремятся с помощью пропаганды в массах расширить поддержку своей программы на предстоящем съезде Советов.

Временное правительство предпринимает некоторые усилия по подавлению возможного выступления революционных левых сил, В столицу стягиваются верные правительству войска, но их немного. А.Ф. Керенский 24 октября 1917 г. выступил в Предпарламенте о сложившейся ситуации в России. Итогом обсуждения стало принятие резолюции, предложенной левыми фракциями меньшевиков и эсеров. Резолюция выражала поддержку Временному правительства и напутствие немедленного осуществления радикальной программы по решению земельного вопроса и заключению мир», создания комитета общественного спасения с участием представителей Советов. А.Ф. Керенский данное предложение отклонил, т.к. оно означало выражение недоверия правительству. А.Ф. Керенский 25 октября 1917 г. заявил, что Петроград находится в состоянии восстания. Предпарламент потребовал подавить его, но силы были неравными и перевес сил в Петрограде был на стороне восставших. Вскоре министры Временного правительства были арестованы и доставлены в Петропавловскую крепость, куда весной 1917 г. были отправлены министры царского правительства. Временное правительство было парализовано, оно уже ничего не могло предпринять, чтобы остановить надвигающуюся трагедию. А.Ф. Керенский метался в истерике: пытался вызвать хоть какие – то войска в столицу; появлялся на заседании Предпарламента и требовал предоставить ему чрезвычайные полномочия.

Между тем большевики активизировали свою работу по выполнению ленинского плана вооруженного захвата власти: выступали на многочисленных митингах, на которых выступали лучшие партийные ораторы, убеждавшие солдат и матросов свергнуть антинародное правительство. ВРК с той же целью направил из своего состава представителей в воинские части Петроградского гарнизона. На улицах города шло живейшее обсуждение шансов большевиков на успех при захвате власти. В.И. Ленин вечером 24 октября направил членам ЦК партии письмо, в котором призывал их к более решительными действиям, утверждая, что в сложившейся ситуации промедление смерти подобно. ЦК согласился с вождем и санкционировал штурм Зимнего дворца, где заседало Временное правительство. 24 октября 1917 г. от Смольного, где размещался штаб восстания, в разные концы Петрограда спешили вооруженные отряды Красной гвардии и революционных солдат. В соответствии с планом В.И. Ленина они стали захватывать мосты, почту, телеграф, вокзалы. Начался захват правительственных и иных ключевых зданий системы управления.

Всю ночь с 24 на 25 октября 1917 г. А.Ф. Керенский провел в штабе округа. Свои надежды на поддержку в борьбе с большевиками он связывал с ударным батальоном, стоявшем в Царском Селе, с артиллеристами в Павловске, со школой прапорщиков в Петергоф, но ни одна из воинских частей не прибыла в Петроград. Защищать Временное правительство и отстаивать его идеи в стране не нашлось ни одной серьезной структуры.

К утру 25 октября столица оказалась в руках восставших. Вооруженное восстание по захвату власти в Петрограде закончилось полной победой большевиков во главе с В.И. Лениным.

Утром 25 октября 1917 г. в печати появилось воззвание «К гражданам России!», в котором Временное правительство объявлялось низложенным. II Съезд Советов 25 октября 1917 г. возвестил о том, что Временное правительство низложено. В ходе октябрьского вооруженного переворота в Петрограде, ареста Временного правительства власть перешла ко II Всероссийскому съезду Советов рабочих и солдатских депутатов, провозгласившим себя высшим органом власти в России.

Следовательно, Временное правительство, выступая в роли коллективного органа антикризисного управления, декларативно обозначило большой перечень проблем, но не решило в полном объеме ни одного важнейшего вопроса. Причины этих неудач в следующем:

1. Министры Временного правительства были слишком далеки от реальной жизни, не знали и не понимали нужды народа, не смогли определить пути решения стратегически важных проблем, не представляли возможности реализации проблем, стоящих перед страной, не довели до логического завершения программу антикризисных мер.

2. В деятельности Временного правительства просматривалась боязнь ответственности, стремление отложить решение главных вопросов на рассмотрение Учредительного собрания.

3. Правительство не могло решить вопросы социального партнерства, а это означало поддержку деятельности и интересов крупных предпринимателей и землевладельцев, но было против интересов рабочих и крестьян.

4. Центральный орган управления – Временное правительство не сумело создать эффективные государственные структуры управления в условиях возрастающего напряжения в обществе, не сумело в условиях нарастания чрезвычайной ситуации оперативно реагировать на возникающие угрозы, на стремительное развитие революционной ситуации.

5. В работе Временного правительства можно выделить условно периоды:

* период активизации и решительного продвижения к демократическому обществу и созданию условий для развития гражданского общества в стране;
* период снижения темпов социальных и иных преобразований;
* период замедления, нерешительности в действиях и в результате Временное правительство практически в полном составе оказалось изолированным от общества, арестовано.

Российская буржуазия, в отличие от европейских буржуазных революций, не сумела создать все атрибуты полноценного буржуазного государства: не было парламента, не произошло разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Разочаровавшийся во Временном правительстве народ поддержал захват власти представителями партии большевиков и государственный переворот состоялся (многие десятилетия это событие называлось Великая Октябрьская социалистическая революция).о на