

ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ ШИШКИН

**СОЗДАНИЕ СОВЕТА ВЕРХОВНОГО ПРАВИТЕЛЯ А.В. КОЛЧАКА  
(20–21 НОЯБРЯ 1918 г.)\***

д-р ист. наук  
Институт истории СО РАН,  
г. Новосибирск  
e-mail: svi007@rambler.ru

В научный оборот вводятся документы, которые содержат ключевую информацию о времени, инициаторе, причинах и цели создания Совета Верховного правителя.

*Ключевые слова:* Совет министров, Верховный правитель, Совет Верховного правителя, Директория, правительство, министры.

Ход и исход Гражданской войны в России в 1918–1920 гг. определялись совокупностью и соотношением различных факторов. В их ряду большое значение имела способность лидеров революционного и контрреволюционного лагерей оперативно и адекватно применительно к объективной реальности того времени решать вопрос об организации органов государственной власти и управления на контролируемой ими территории.

Как известно, большевики, придя к власти, отказались от многих теоретических положений своей программы преобразования России, имевших демократический характер: от полновластия местных Советов, коллегиальности управления, выборности чиновников, общенародной милиции, всеобщего вооружения и др. Вместо этого с весны 1918 г. они стали создавать жестко централизованную и частично милитаризованную систему органов государственной власти, построенную на началах единовластия и даже диктатуры отдельных лиц.

По уровню своей организации лагерь контрреволюции изначально существенно уступал Советской республике. Одним из наиболее важных его недостатков являлось отсутствие до осени 1918 г. верховного органа государственной власти общероссийского масштаба. Только 23 сентября 1918 г. на Уфимском государственном совещании учреждением Директории было положено начало созданию Временного Всероссийского правительства, основанного на хрупком компромиссе и коалиционном по своему составу. Формирование этого правительства завершилось полтора месяца спустя, когда был укомплектован его Совет министров. Но отсутствие солидарности между Директорией и Советом министров послужило одной из основных причин краха Временного Всероссийского правительства. В ночь на 18 ноября 1918 г. оно было свергнуто и заменено Российским правительством, состоявшим из Верховного правителя адмирала А.В. Колчака и Совета министров.

Компетенция Верховного правителя и Совета министров, а также взаимоотношения между ними регулировались Положением о временном устройстве государственной власти в России, принятым Советом министров 18 ноября 1918 г. Но поскольку этот документ был принят в спешке, он страдал многими пробелами. В частности, в нем не был прописан механизм взаимодействия Верховного правителя с Советом министров в целом и отдельными министрами. Выход из создавшегося положения был найден благодаря созданию совещательного органа при Верховном правителе, получившего название Совета Верховного правителя.

В настоящей публикации приводятся три ключевых документа, которые дают максимально полное представление о том, когда, по чьей инициативе, кем, почему и с какой целью был создан Совет Верховного правителя. Эта исходная информация поможет лучше понять причины, в силу которых Совет Верховного правителя превратился в своеобразную «звездную» палату, решавшую в лагере контрреволюции все злободневные политические вопросы. В результате Совет министров утратил свои изначальные функции и значение, что отрицательно сказалось на состоянии и функционировании всей властной вертикали.

Нельзя не сказать несколько слов о человеке, которому принадлежала идея создания Совета Верховного правителя. Это был Юрий Вениаминович Ключников, известный историкам главным образом как один из идеологов «сменовеховства». Поскольку предшествующая деятельность Ключникова до настоящего времени мало известна, приведем наиболее важные данные о ней. Еще до начала Первой мировой войны Ключников получил хорошее образование. Он последовательно обучался на философском факультете Берлинского университета и на юридическом факультете Императорского Московского университета. После окончания в 1913 г. Московского университета Юрий Вениаминович был оставлен для подготовки к профессорскому званию по кафедре международного права. С 1915 г. он состоял приват-доцентом Московского университета. В 1917 г. Ключников был приглашен преподавать в Народный университет им. А.Л. Шанявского, весной

1918 г. получил кафедру международного права в Ярославском юридическом лицее. Он часто выступал в печати со статьями по вопросам международных отношений и политики в журналах «Накануне», «Юридический вестник», в газетах «Русское слово» и «Утро России», активно участвовал в политической жизни России. Будучи членом конституционно-демократической партии, в июле 1918 г. принял участие в Ярославском антибольшевистском восстании и вошел в состав гражданского управления мятежников.

С 5 октября 1918 г. Юрий Вениаминович состоял членом юридического совещания при Временном Всероссийском правительстве. 1 ноября 1918 г. Ключников был назначен товарищем министра иностранных дел Временного Сибирского правительства. Ему принадлежала инициатива обсуждения в юридическом совещании актуального в то время вопроса о прерогативах Совета министров в структуре новой власти. Не случайно при организации Совета министров Временного Всероссийского правительства указом от 4 ноября 1918 г. Ключников был назначен исправляющим должность товарища министра иностранных дел с возложением на него временного управления министерством. Возглавляемое им министерство действовало довольно эффективно. Сам Ключников в середине ноября 1918 г. представил Временному Всероссийскому правительству весьма важную докладную записку, в которой проанализировал изменения в международном положении России в связи с окончанием Первой мировой войны.

Вполне закономерно, что после государственного переворота 18 ноября 1918 г., в результате которого к власти пришел А.В. Колчак, Ключников был назначен управляющим Министерством иностранных дел Российского правительства. Правда, на этой должности он пробыл недолго, подав в конце декабря 1918 г. прошение об увольнении. Формально он отправился во Францию, где в Версале решались вопросы о послевоенном устройстве мира, чтобы представлять там интересы России. Реальная причина ухода с поста министра была совсем другой. Отличавшийся самостоятельностью и активностью Ключников не смог вписаться в местную политическую элиту и был отторгнут ближайшим окружением председателя Совета министров.

## № 1

### Выписка из журнала № 9 заседания Совета министров Российского правительства

[г. Омск] 20 ноября 1918 г.

Председательствовал председатель Совета министров П.В. Вологодский.

Присутствовали министры: финансов – И.А. Михайлов, юстиции – С.С. Старынкевич, снабжения – И.И. Серебrenников, продовольствия – Н.С. Зефирин, земледелия – Н.И. Петров, путей сообщения – Л.А. Устругов; управляющие министерствами: внутренних дел – А.Н. Гаттенбергер, труда – Л.И. Шумиловский, иностранных дел – Ю.В. Ключников, торговли и промышленности – (вр[еменно] упр[авляющий] Н.Н. Щукин; за министра народного просвещения – товарищ министра Г.К. Гинс, помощник военного и морского министра В.И. Сурин, товарищ министра юстиции А.П. Морозов, государственный контролер Г.А. Краснов, начальник главного управления почт и телеграфов К.А. Цеслинский, управляющий делами Совета министров Г.Г. Тельберг и помощник управляющего делами Совета министров Т.В. Бутов.

[Слушали:] 15. Заявление управляющего министерством иностранных дел о необходимости учреждения при Верховном правителе для рассмотрения вопросов, требующих спешного разрешения, и для достижения согласованности в деятельности Верховного правителя и Совета министров «Малого кабинета».

[Постановили: 15.] Поручить управляющему министерством иностранных дел разработать проект учреждения при Верховном правителе для рассмотрения срочных вопросов и для достижения согласованности в деятельности Верховного правителя и Совета министров «Малого кабинета».

Председатель Совета министров П. Вологодский.

Члены Совета [министров]: Г. Краснов, И. Серебrenников, С. Старынкевич, А. Гаттенбергер, Л. Шумиловский, И. Михайлов, Г. Гинс.

За управляющего делами Совета министров и Верховного правителя Т. Бутов.

*ГА РФ. Ф. Р-176. Оп. 5. Д. 48. Л. 4–7.*

*Машинописная копия.*

## № 2

### Докладная записка управляющего министерством иностранных дел Российского правительства Ю.В. Ключникова об учреждении Совета Верховного правителя

[г. Омск] [21 ноября 1918 г.]

Перемена, происшедшая в форме верховной российской власти, и важность задач, осуществление коих выпадает на новую власть, ставят на очередь вопрос о наиболее рациональной и практически целесообразной конструкции высших органов государственного управления. Устройство этих органов в полном соответствии с переживаемым исключительным положением государства должно быть таково, чтобы обеспечить правительству возможность развить максимум энергии в ответственной работе по воссозданию государственной жизни и по ведению борьбы с большевизмом в целях возрождения России. Поэтому должны быть устранены те лежащие в устройстве органов управления причины, которые вызывают

замедление в их действии и лишают деятельность их необходимого единства и согласованности.

В этом отношении, несомненно, отрицательно влияет отсутствие такого органа, который мог бы объединить действия отдельных отраслей государственного управления и вносить в политику правительства должную устойчивость и быстроту. Совет министров не может считаться призванным для выполнения этой задачи как в силу обширности своего состава, так и в виду обременения его огромной текущей работой управления. Точно также задача эта не может быть выполнена единолично Верховным правителем, многосложность обязанностей коего по верховному управлению лишает его возможности лично руководить всей работой государственного аппарата. Ввиду этого наиболее рациональным разрешением вопроса должно признать организацию наряду с Советом министров более тесного, внутреннего кабинета министров при Верховном правителе, состоящего из представителей тех отраслей государственного управления, деятельностью коих ближайшим образом определяется курс правительственной политики. Организацию этого кабинета, коему могло бы быть присвоено наименование Совета Верховного правителя, надлежало бы основать на нижеследующих принципах.

1) Совет Верховного правителя учреждается в целях достижения наибольшего единства воли и действий Верховного правителя и Совета министров, а также в целях содействия Верховному правителю в разрешении дел, подлежащих непосредственному его ведению.

2) Совет Верховного правителя состоит под председательством Верховного правителя из председателя Совета министров или его заместителя, министров финансов, внутренних дел и иностранных дел.

3) Кроме указанных выше министров, в заседаниях Совета [Верховного правителя] принимают участие и другие министры по приглашению Совета в случае рассмотрения вопросов, относящихся к предметам их ведомства.

4) Совет [Верховного] правителя имеет по существу совещательный характер и осуществляет свои решения от имени Совета министров или Верховного правителя по принадлежности.

5) Делопроизводство Совета [Верховного правителя] возлагается на управление делами правительства.

6) В целях придания Совету [Верховного правителя] наибольшей гибкости и эластичности никакой определенной, заранее установленной конструкции ему не дается и компетенция его определяется как собственным его усмотрением, так и усмотрением Верховного правителя, коим вносятся на рассмотрение Совета те дела, которые он признает необходимыми. Совету министров также предоставляется [право] вносить на обсуждение Совета [Верховного] правителя по своему смотрению те или иные дела, входящие в круг его ведения. Кроме указанных дел, на Совет [Верховного] правителя возлагается наблюдение за расходом секретных сумм, находящихся в распоряжении отдельных ведомств.

Учреждением на перечисленных началах малого кабинета министров достигаются нижеследующие цели:

1) Правительственная деятельность получает необходимое единство.

2) Политический курс приобретает устойчивость и исключает возможность смены в правительственной деятельности различных, несогласованных между собою точек зрения и противоречивых решений.

3) Устраняется возможность безответственных влияний на ход государственной работы.

Целесообразность такого рода органа доказана на практике учреждением подобных же малых кабинетов, или кабинетов обороны, в Англии и Франции, где они были вызваны к жизни необходимостью напрячь до высшего предела национальную энергию в борьбе с Германией.

Возможные возражения против учреждения малого кабинета министров сводятся, во-первых, к указанию на аналогию его с Директорией, отрицательные стороны коей доказаны на практике; и, во-вторых, к опасению, что с учреждением Совета [Верховного] правителя может быть ослаблено значение Совета министров. По этому поводу надлежит иметь в виду, что аналогия с Директорией лишь чисто внешняя. По существу между Директорией и проектируемым Советом [Верховного] правителя не имеется сходства, так как, во-первых, Совет [Верховного] правителя является подчиненным органом управления и притом лишь с совещательными функциями, тогда как Директория являлась органом верховной исполнительной и законодательной власти, и, во-вторых, Директория была построена на коалиционном начале, в чем и лежала в главнейшей мере причина ее слабости как органа власти. Совет же [Верховного] правителя будет состоять из лиц, солидарных в своих взглядах на важнейшие вопросы политики.

Что же касается опасений, что при существовании Совета [Верховного] правителя Совет министров утратить принадлежащее ему значение, то таковые вряд ли можно признать состоятельными, если иметь в виду, что с учреждением Совета [Верховного] правителя не отменяется порядок личного доклада министров Верховному правителю и, следовательно, ни в какой мере не затрагивается то живое общение членов Совета министров с представителем верховной власти, которое служит лучшим залогом сохранения ими своего влияния на дело управления.

Иная конструкция высшего совещательного органа – например, путем разделения задач управления на экономические и политические и создания для рассмотрения каждой из этих категорий дел особых Советов – представлялась бы неприемлемой как вследствие того, что при таком решении вопроса остается недостигнутой важнейшая цель, преследуемая созданием нового органа управления – концентрация власти, так и потому, что обе стороны государственной жизни – и экономическая, и политическая – теснейшим образом между собою связаны, в равной мере касаются ведомств финансов, внутренних и иностранных дел, рассматривающих явления политики и экономики лишь с особой, свойственной каждому из них точки зрения, и не могут быть отделены одна от другой без явного ущерба для полноты и правильности освещения вопросов государственной жизни, восходящих на рассмотрение высших правительственных органов.

[Подпись отсутствует]

№ 3

Выписка из журнала № 10 заседания Совета министров Российского правительства

[г. Омск] 21 ноября 1918 г.

Председатель Совета министров П.В. Вологодский.

Присутствовали министры: финансов – И.А. Михайлов, продовольствия – Н.С. Зефирин, земледелия – Н.И. Петров, юстиции – С.С. Старынкевич, путей сообщения – Л.А. Устругов, внутренних дел – А.Н. Гаттенбергер, снабжения – И.И. Серебренников; управляющие министерствами: труда – Л.И. Шумиловский, иностранных дел – Ю.В. Ключников, торговли и промышленности – (вр[еменно] упр[авляющий]) Н.Н. Щукин, за министра народного просвещения – товарищ министра Г.К. Гинс, помощник военного министра – генерал-майор [В.И.] Сурин; товарищи министров: снабжения – И.А. Молодых, юстиции – А.П. Морозов, управляющий делами Совета министров Г.К. Гинс, государственный контролер Г.А. Краснов, начальник почт и телеграфов Е.А. Цеслинский и помощник управляющего делами Совета министров Т.В. Бутов.

[Слушали:] 5. Представление управляющего делами Совета министров об учреждении Совета Верховного правителя.

[Постановили: 5.] 1) В целях достижения единства воли и действий между Верховным правителем и Советом министров и для рассмотрения дел, подлежащих непосредственному ведению Верховного правителя, признать желательным учреждение при Верховном правителе под его председательством совещательного органа, именуемого Советом Верховного правителя, в составе председателя Совета министров или его заместителя, министра внутренних дел, министра иностранных дел и министра финансов.

2) Управление делами Совета Верховного правителя возлагается на управляющего делами Совета министров и Верховного правителя.

Председатель Совета министров Петр Вологодский.

Члены Совета министров: Л. Устругов, Г. Краснов, Ю. Ключников, Л. Шумиловский, И. Михайлов, Н. Щукин, С. Старынкевич, Г. Гинс, А. Гаттенбергер.

Помощник управляющего делами [Совета] министров и Верховного правителя Т. Бутов.

*ГА РФ. Ф. Р.-176. Оп. 5. Д. 48. Л. 8–9.*

*Машинописная копия.*

*Статья поступила  
в редакцию 18.04.2012*