

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. Ломоносова

На правах рукописи

Каспаров Александр Альбертович

**Юридическая природа буржуазного Временного правительства России
(2 марта – 25 октября 1917 года)**

Специальность: 5.1.1. - теоретико-исторические правовые науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2024

Диссертация подготовлена на кафедре истории государства и права
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Научный руководитель: **Томсинов Владимир Алексеевич,**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: **Пашенцев Дмитрий Алексеевич,**
*доктор юридических наук, профессор,
ФГНИУ «Институт законодательства и
сравнительного правоведения при
Правительстве РФ, отдел теории права и
междисциплинарных исследований
законодательства, главный научный сотрудник;*
Максимова Ольга Дмитриевна,
*доктор юридических наук, доцент,
АНО ВО «Московский гуманитарный
университет», юридический факультет,
кафедра теории государства и права,
трудового и социального права, заведующий;*
Ефремова Надежда Николаевна,
*кандидат юридических наук, профессор,
ГАОУ ВО г. Москвы «Московский
городской педагогический университет»,
Институт экономики, управления и права,
Департамент права, профессор.*

Защита диссертации состоится «30» мая 2024 года в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ 051.3 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536А. E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (Ломоносовский проспект, д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/2996>.

Автореферат разослан «__» апреля 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

П.Л. Полянский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Актуальность темы исследования. Данная работа посвящена исследованию юридической природы буржуазного Временного правительства России, появившегося на свет в результате государственного переворота конца февраля – начала марта 1917 года. Исследование юридической природы дает нам возможность «проникнуть внутрь правовых явлений и процессов, определить их сущность, содержание, внутреннюю структуру, формы выражения и на этой основе обосновать их закономерную необходимость, предвидеть перспективы их развития¹. Соответственно, анализ юридической природы органа государственной власти позволяет определить его сущностные характеристики. Для этого необходимо исследовать не только структуру и полномочия соответствующего государственного органа, но также и те исторические условия, в которых ему пришлось функционировать, внутренние мотивы его решений, определить эффективность их воздействия на общество. Особенно это актуально в отношении буржуазного Временного правительства России, функционировавшего в 1917 году в условиях отсутствия конституционно-правового фундамента. Связано это с тем, что оно появилось в результате революции, запустившей процесс разрушения государственности, социально-экономического строя и правовой системы страны. В результате Временному правительству пришлось действовать в условиях переходного периода, когда прежде существовавшие в России традиционные институты государственной власти рухнули, а новые еще не сформировались, и в связи с этим брать на себя выполнение функций, не свойственных правительственной власти. Это обстоятельство чрезвычайно затрудняет определение юридической природы Временного правительства.

Как правило, переходные периоды в истории различных государств не были продолжительными, и вскоре «рухнувшее государство восстанавливалось или

¹ Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. 1995. № 9. С. 15.

вместо него возникало новое, и, соответственно, формировалась новая нормативно-правовая систем».²

Как отмечал М.Н. Марченко, «переходное состояние государства, права и самого общества содержит в себе несколько возможных вариантов дальнейшей эволюции социальной и государственно-правовой материи, альтернативу развития государства и общества по тому или иному пути».³ Поэтому анализ юридической природы Временного правительства позволяет обнаружить в нем те зародышевые тенденции, которые легли в основу модели последующего устройства государственной власти в России.

В исторической публицистике и в работах некоторых историков проводятся мнения о том, что Временное правительство вело нашу страну по пути демократического развития, и только большевистский переворот не позволил довести до конца строительство государства, основанного на демократических принципах, столкнув страну в омут тоталитарной большевистской диктатуры. Анализ юридической природы Временного правительства позволяет увидеть, что такие мнения не имеют под собой серьезных исторических оснований. Ряд основополагающих принципов советского государственного строя — таких, например, как отсутствие разделения властей в его западноевропейском варианте, наличие коллегиального главы государства, подчинение органов государственной власти партийному аппарату, сосредоточение высшей власти в руках руководства правящей партии зародились именно в период деятельности Временного правительства. Таким образом, изучение его юридической природы способствует, помимо прочего, более глубокому пониманию сущности установившегося после Октябрьской революции советского строя.

Степень научной разработанности темы. Историография буржуазного Временного правительства России, появившегося на свет в результате февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, богата по количеству научных

² Томсинов В.А. Андрей Януарьевич Вышинский (1883-1954): государственный деятель и правовед. Статья пятьдесят восьмая // Законодательство. 2022. № 5. С. 89.

³ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М. 2007. С. 223.

работ. Изучению его истории посвятили свои труды такие выдающиеся представители исторической науки, как: А.Я. Аврех, Э.Г. Бурджалов, Г.В. Вернадский, П.В. Волобуев, Ф.А. Гайда, В.С. Дякин, Г.И. Злоказов, О.Н. Знаменский, А.В. Игнатъев, Г.З. Иоффе, Г. М. Катков, П.Н. Милюков, И.И. Минц, А.Б. Николаев, И.М. Пушкарева, А. Абрамович, С.Е. Руднева, В.И. Старцев, Ц. Хасегава, А.В. Шубин, Л. Шапиро и другие.

Однако эти работы носят исключительно общеисторический характер. Историками исследованы обстоятельства прихода к власти и свержения Временного правительства, его внутренняя и внешняя политика, условия, в которых ему приходилось работать. Что касается представителей юридических наук, то их внимание привлекали отдельные аспекты деятельности Временного правительства: его законодательная деятельность, разрабатываемые им проекты реформ, организация и функционирование тех или иных органов власти в период его правления. Однако юридическая природа Временного правительства до настоящего времени не выступала предметом самостоятельного исследования.

Объект и предмет исследования. Объект настоящего исследования - юридическая природа буржуазного Временного правительства России, возникшего в результате государственного переворота конца февраля – начала марта 1917 года. Предмет - деятельность Временного правительства в конкретно-исторической ситуации, связанной с крушением предшествующего государственного строя и поиском новой модели государственности. Также предметом исследования является деятельность главных субъектов политических процессов в России в период февраля-октября 1917 года: Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, Временного комитета членов Государственной думы, частных совещаний членов Думы, основных политических партий России.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является определение основных характеристик юридической природы Временного правительства на основе исследования его деятельности, а также деятельности иных субъектов политических процессов в России в период февраля-октября 1917 года.

Для достижения поставленной цели необходимо решить ряд взаимосвязанных задач:

1. Рассмотреть и оценить порядок формирования всех четырех вариантов Временного правительства с целью определения субъектов политического процесса, обладавших властными возможностями влиять на его персональный состав.

2. Выявить особенности исполнения Временным правительством функций главы государства.

3. Изучить порядок и особенности осуществления Временным правительством законодательной власти.

4. Проанализировать условия и формы политической ответственности Временного правительства, определить тот субъект, перед которым оно несло ответственность.

5. Исследовать вопрос о легитимности Временного правительства, выявить способы легитимации им своей власти и причины разрушения его легитимности.

Теоретико-методологические основы диссертации. Для достижения обозначенных целей и решения поставленных задач в данной работе использовались общенаучные методы познания: анализ, синтез, абстрагирование, конкретизация, сравнение, индукция, дедукция, статистический метод, наблюдение и описание, а также частнонаучные методы познания: анализ правовых актов и правоприменительной практики, сравнительно-правовой, системно-структурный, исторический и формально-юридический методы.

В диссертационном исследовании использовались также специально-исторические методы:

— историко-типологический подход, позволяющий выявить общие черты в группе исторических явления, требующие их однородного правового регулирования;

— историко-системный метод, предполагающий раскрытие внутренних механизмов действия общественно-политических систем.

Нормативная основа исследования представляет собой комплекс следующих документов:

1. Нормативные правовые акты Временного правительства
2. Журналы заседаний Временного правительства.
3. Архивные материалы центральных учреждений Временного правительства, хранящиеся в Государственном архиве Российской Федерации, в частности Юридического совещания при Временном правительстве (ф. 1792), Комиссии Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления Министерства внутренних дел (ф. 398).

Эмпирическая основа исследования включает в себя материалы, в которых отразилась политическая практика функционирования буржуазного Временного правительства России:

1. Документы и материалы партий эсеров, меньшевиков и кадетов: протоколы заседаний центральных комитетов, материалы партийных конференций и съездов. Также в исследовании использованы хранящиеся в РГАСПИ архивные материалы Центрального комитета партии социалистов-революционеров (ф. 274).

2. Протоколы заседаний Исполнительного комитета и Бюро Исполнительного комитета Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, газетные отчеты о заседаниях Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов, I и II Съездов Советов, ВЦИКа.

3. Периодические издания периода февраля-октября 1917 года, в частности газеты «Речь», «Утро России», «Единство», «Дело народа», «Новая жизнь», «Социал-демократ».

4. Воспоминания участников и современников революционных событий: П.Н. Милюкова, Н.Н. Суханова, В.Д. Набокова, М.В. Родзянко, А.А. Демьянова и других.

Также автором исследования использовались научные труды правоведов, посвященные вопросам организации и функционирования центральных органов государственной власти, в частности: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, А.Д. Градовского, Н.А. Захарова, Д.Л. Златопольского, Н.Н. Ефремовой,

Н.М. Лазаревского, П.Е. Казанского, Б.А. Кистяковского, Ф.Ф. Кокошкина, Н.М. Коркунова, С.А. Котляревского, О.Е. Кутафина, О.Д. Максимовой, А.А. Мишина, Б.Э. Нольде, Д.А. Пашенцева, А.В. Романовича-Славатинского, Е.А. Скрипилева, В.Е. Чиркина, Б.Н. Чичерина и других.

Научная новизна исследования. Настоящая работа представляет собой первое в российской юридической литературе комплексное историко-правовое исследование юридической природы Временного правительства. В данной работе:

Детально рассмотрены особенности осуществления Временным правительством функций главы государства, законодательного органа.

Проанализирован порядок формирования Временного правительства, установлены субъекты, обладавшие правом формировать его персональный состав.

Проведен комплексный историко-правовой анализ трактовки юридической природы Временного правительства, как самим правительством, так и основными субъектами политической жизни периода февраля-октября 1917 года.

Проведен историко-правовой анализ проблемы политической ответственности Временного правительства, при этом анализируются отношения между Временным правительством и иными основными субъектами политического процесса периода февраля-октября 1917 года.

Проведен историко-правовой анализ способов легитимации власти Временного правительства, а также причин утраты им легитимности.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Возникшее в результате февральско-мартовской революции Временное правительство имело иную юридическую природу, нежели высшие органы государственной власти Российской империи. До революции функции главы государства осуществлялись монархом, полномочия коллегиального исполнительного органа – советом министров, а законодательные функции – Государственной Думой, Государственным Советом и монархом. Временное правительство, отказавшись от осуществления принципа разделения властей, сразу

же стало осуществлять функции главы государства, а также коллегиального исполнительного и законодательного органов. Особенности юридической природы Временного правительства были обусловлены условиями его прихода к власти. Оно возглавило страну в результате насильственного свержения предшествующей власти, возникло посредством самопровозглашения, изначально имело временный характер.

2. Предшественником Временного правительства был Временный комитет членов Государственной думы. В дни революционного мятежа Временный комитет в тесном сотрудничестве с Петроградским Советом рабочих депутатов начал присваивать полномочия монарха, совета министров и законодательных палат, в результате чего сосредоточил в своих руках законодательную и исполнительную власть, а также стал самостоятельно осуществлять отдельные полномочия судебной власти. Далее этот объем власти был им передан Временному правительству, сформированному Комитетом с согласия Совета рабочих и солдатских депутатов. Таким образом, тенденция сосредоточения всей полноты государственной власти в руках коллегиального органа зародилась непосредственно в дни революционного переворота и сохранялась на протяжении всего периода функционирования Временного правительства.

3. Временное правительство исходило из идеи, что главные задачи временной революционной власти заключаются в организации созыва учредительного органа и обеспечения текущего управления страной, и поэтому такая власть может быть организована без учета принципа разделения властей. Поскольку Временное правительство считало, что является по своей юридической природе революционным правительством, оно, отвергнув принцип разделения властей, сосредоточило в своих руках исполнительную и законодательную власть, а также стало осуществлять функции главы государства, отказавшись уступить эту роль Временному комитету членов Государственной думы. Однако, действуя в рамках данной парадигмы, Временное правительство сознательно установило для себя пределы использования своей власти только принятием решений, связанных с

обеспечением созыва Учредительного собрания и текущего управления государством.

Вместе с тем следует отметить, что Временное правительство не имело возможности выйти за изначально поставленные для себя пределы использования своей власти по причине того, что деятельность министров контролировалась руководством политических партий, делегировавших их в состав правительства, а эти партии – кадеты, меньшевики и эсеры – не были способны преодолеть идеологические разногласия и разработать единую программу реформ. В то же время партийная дисциплина не позволяла членам правительства голосовать за принятие решений, идущих вразрез с программными установками своих партий. Поэтому Временное правительство изначально было обречено оставаться бессильным органом государственной власти, неспособным обеспечить «твердую власть» и провести реформы, которых требовало большинство населения страны, в первую очередь крестьянство.

4. Временное правительство стремилось единолично осуществлять функции главы государства в тех же самых пределах, в каких они осуществлялись монархом, за исключением учредительной власти. Однако фактически это правительство имело возможность осуществлять данные функции только, если они не были связаны с принятием ключевых политических решений. Наиболее важные решения, в первую очередь, в области руководства вооруженными силами и внешней политикой правительство могло проводить в жизнь лишь при условии их одобрения контролировавшими Советы руководящими органами партий меньшевиков, эсеров, а также руководящим органом партии кадетов. При этом определение основных направлений внутренней и внешней политики осуществлялось не Временным правительством, а руководством этих трех партий. В тех же пределах Временное правительство осуществляло и функции законодательного органа. Однако при рассмотрении законопроектов министры руководствовались позицией своих партий, и поэтому фактически законодательная политика Временного правительства определялась руководящими органами меньшевиков, эсеров и кадетов. Но поскольку идеологические разногласия не

позволяли партиям эсеро-меньшевистского блока достичь соглашения с кадетами по ключевым вопросам государственного строительства, Временное правительство было способно оперативно осуществлять только текущее законодательное регулирование.

5. Временное правительство стало первым в истории России коллегиальным главой государства, сформированным политическими партиями на основе партийного представительства. Юридически правительство формировало себя само, но фактически формирование правительства осуществлялось руководящими органами трех основными партий революционной России: меньшевиков, социалистов-революционеров и кадетов. Сложившийся порядок формирования Временного правительства также показывает его партийную природу.

6. Хотя одной из главных идей либеральной оппозиции было создание правительства, ответственного перед законодательными палатами, Временное правительство в течение всех восьми месяцев своего существования оставалось политически безответственным органом государственной власти. В течение периода февраля-октября 1917 года, как левыми, так и правыми политическими силами предпринимались попытки создать учреждение, перед которым Временное правительство стало бы нести политическую ответственность. Однако поскольку ни кадеты, ни партии эсеро-меньшевистского блока не желали уступать контроль над правительством, все эти попытки потерпели неудачу. Все предложения правых кругов создать такого рода орган единодушно отвергались социалистами, а попытка социалистических партий заставить Временное правительство нести политическую ответственность перед предпарламентом была нейтрализована кадетами.

Но хотя Временное правительство как единое целое являлось безответственным органом государственной власти, фактически его члены несли ответственность перед делегировавшими их в состав правительства политическими партиями. Таким образом, юридическая безответственность Временного правительства подменялась партийной ответственностью министров.

7. Временное правительство практически сразу приобрело легитимность, но

впоследствии ее утратило. Поскольку правительство появилось на свет в результате революции, оно не имело возможности легитимировать свою власть, опираясь на авторитет традиции, а как коллегиальный орган не могло иметь «харизмы». Поэтому легитимность Временного правительства основывалась исключительно на доверии основной части населения страны к его деловой компетентности. Как только большинство населения потеряло уверенность в том, что Временное правительство способно удовлетворить его основные требования, оно стремительно утратило легитимность, и было сравнительно легко свергнуто партией большевиков.

8. Отказ от принципа разделения властей, переплетение государственного аппарата и руководящих партийных органов, создавал потенциальную возможность последующей трансформации Временного правительства в коллегиальную диктатуру. Однако идеологическая несовместимость партий эсеро-меньшевистского блока, с одной стороны и кадетов — с другой стало одной из основных причин того, что эта потенциальная возможность не стала реальностью.

Теоретико-практическая значимость исследования. Теоретическая значимость диссертации заключается в том, что положения и выводы настоящей работы позволяют восполнить пробелы современной правовой науки относительно особенностей устройства и функционирования высших органов государственной власти России периода февраля-октября 1917 года, а также выявить те зародышевые тенденции в государственно-правовой материи России данного периода, которые обусловили развитие государства по пути установления авторитарного режима и подчинения государственного аппарата правящей партии. Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что данная научная работа может быть использована в учебном процессе и в дальнейшем изучении темы, касающейся юридической природы буржуазного Временного правительства России 1917 года.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры истории государства и

права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в статьях диссертанта, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности.

Структура диссертации состоит из введения, шести глав, объединяющих в себе двадцать два параграфа, заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется его объект, предмет и цель, дается характеристика методологии, теоретической и практической основы работы, раскрывается ее научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Источник власти и легитимность Временного правительства» исследуется вопрос об основаниях легитимности Временного правительства и о происхождении его власти.

В параграфе 1.1. «Понятие легитимности Легитимность власти в дореволюционной России» исследуется понятие легитимности и основания легитимности власти монарха в дореволюционной России.

В параграфе 1.2. «Легитимность Временного правительства» исследуется вопрос об основаниях легитимности Временного правительства. В связи с тем, что Временное правительство являлось незаконным революционным правительством, вопрос о его легитимности стал актуальным с момента его создания.

Анализ источников показывает, что Временное правительство получило власть из рук Временного комитета членов Государственной думы. В свою очередь, Комитет, воспользовавшись начавшимися 23 февраля народными волнениями, отобрал эту власть у монарха. В период с 23 февраля по 2 марта Временный комитет присвоил себе исполнительную и законодательную власть.

Эти полномочия он в том же объеме передал Временному правительству. Поэтому нельзя признать верными рассуждения о наличии легальной преемственности между монархом и Временным правительством.

В тоже время нельзя согласиться с утверждениями, что вследствие отсутствия легальной преемственности Временное правительство являлось нелегитимным, и именно поэтому было свергнуто большевиками. В основе подобного рода утверждение лежит необоснованное смешение категорий «легальность» и «легитимность». Отсутствие у носителя власти легального статуса не означает автоматического отсутствия легитимности. Временное правительство, придя к власти незаконным путем, сумело ее легитимировать благодаря вере большинства населения страны в его способность удовлетворить их чаяния. Но из-за нерешительной политики Временного правительства эта вера быстро исчезла.

Во второй главе «Особенности формирования Временного правительства» анализируется процесс назначения и увольнения членов Временного правительства.

В параграфе 2.1. «Назначение членов Временного правительства» рассматривается процесс назначения членов Временного правительства. Формально министры назначались указами Временного правительства Сенату, но фактически решения о назначении принимались политическими партиями.

При этом роль самого Временного правительства в этом процессе оказалась минимальной. Неоднократные попытки А.Ф. Керенского самостоятельно сформировать правительство неизменно терпели крах.

В параграфе 2.2. «Увольнение членов Временного правительства» анализируются особенности увольнения членов Временного правительства.

С формальной стороны члены Временного правительства уходили в отставку только по собственному желанию, и поэтому увольнение производилось посредством удовлетворения правительством их заявлений об освобождении от занимаемой должности. Однако эти заявления подавались после того, как вопрос об отставке соответствующего министра был уже решен центральными комитетами меньшевиков, эсеров и кадетов либо согласован с ними.

В параграфе 2.3. «Попытки установления порядка формирования Временного правительства» исследуются попытки установить порядок формирования Временного правительства.

Временным правительством в период нахождения его у власти предпринимались безуспешные попытки разработать правила, регламентирующие порядок его формирования. Также остались безрезультатными попытки меньшевиков и эсеров передать полномочия назначать и увольнять членов Временного правительства Предпарламенту.

В третьей главе «Особенности исполнения Временным правительством функций главы государства» исследуется процесс исполнения Временным правительством функций главы государства.

В параграфе 3.1. «Понятие главы государства. Функции главы государства» рассматривается понятие «глава государства» и характеризуются его основные функции в области внутреннего управления и в сфере внешней политики.

Являясь органом государственной власти, любой глава государства осуществляет установленные законом функции. В юридической литературе функции органов государственной власти определяются как «компетенция, права и обязанности этих органов в соответствии с их местом и назначением в государственном механизме».⁴

Главы государств обладают схожей компетенцией. В сфере внутреннего управления к ней относятся: определение основных направлений внутренней и внешней политики, участие в формировании правительства, назначение гражданских и военных чиновников, участие в законодательном процессе, руководство вооруженными силами, право помилования, а в области внешней политики - представительство страны в сфере международных отношений, ведение международных переговоров, заключение и ратификация международных договоров, объявление войны и заключение мира.⁵

⁴ Байтин М.И. Понятие и классификация функций социалистического государства // Ученые записки Саратовского юридического института им. Д. И. Курского. Вып. XIX. Саратов. 1970. С. 14.

⁵ Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М. 1972. С. 37-51; его же Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М. 1976. С. 259-268;

Степень участия главы государства в реализации указанных полномочий зависит от особенностей государственного строя каждой страны. В одних государствах они осуществляются им единолично, в других - совместно с представительным органом.

В параграфе 3.2. «Глава государства в Российской империи» характеризуется государственно-правовой статус главы государства до революции.

В параграфе 3.3. «Проблема института главы государства после свержения монархии» рассматривается проблема института главы государства после свержения монархии. В первые дни марта 1917 года в российском обществе отсутствовало сколько-нибудь ясное представление о том, кто именно будет осуществлять функции главы государства – Временное правительство или Временный комитет членов Государственной думы.

В параграфе 3.4. «Временное правительство в роли главы государства» анализируются особенности исполнения Временным правительством функций главы государства. Временное правительство стремилось единолично осуществлять полномочия главы государства практически в том же объеме, в каком они осуществлялись свергнувшим монархом, однако на практике у него это не получилось.

Исполняя функции главы государства, Временное правительство было вынуждено согласовывать свои действия с тремя основными политическими партиями: кадетами, эсерами и меньшевиками.

Относительно полномочий назначать и увольнять должностных лиц, то правительству удалось сравнительно быстро оттеснить думский Комитет от участия в назначении думских комиссаров, однако политическая ситуация в стране не позволила ему осуществлять эти полномочия в тех же пределах, в каких они осуществлялись монархом. Начиная с конца марта местные Советы и иные общественные организации стали вторгаться в сферу назначения и увольнения

его же Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1998. С. 1191-202;
Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. 2016. С. 178-215; *Кутафин О.Е.* Глава государства. М. 2021. С. 27-46.

губернских и уездных комиссаров. Также правительство нередко было вынуждено ставить на посты в министерства лиц, выдвинутых партиями меньшевиков и эсеров.

Еще более ограниченными возможностями Временное правительство обладало в области руководства вооруженными силами. Фактически у него получалось осуществлять в рамках полномочий по руководству вооруженными силами только те мероприятия, необходимость которых разделялась контролировавшими Советы меньшевиками и эсерами.

Единственным исключением являлось право помилования, которое Временное правительство осуществляло в тех же пределах, в каких его осуществлял монарх. Очевидно, что помилование осужденных не вызывало интереса у политических партий, поэтому они не вмешивались в эту сферу деятельности правительства, предоставляя ему осуществлять данное полномочие по своему усмотрению.

Аналогичное положение сложилось и в области внешнеполитических функций. «Неважные» с точки зрения трех основных партий полномочия осуществлялись им самостоятельно. Что же касается наиболее важных вопросов – в первую очередь выступал вопроса о мире – то здесь правительство было вынуждено учитывать идеологические установки трех основных политических партий, а подчас прямо действовать по их указаниям или, как минимум, согласовывать с ними свои действия.

Отдельно рассмотрен вопрос об осуществлении учредительной власти. До революции учредительная власть являлась исключительной прерогативой монарха.

Под влиянием кадетов Временное правительство исходило из принципа, что осуществление Учредительной власти является исключительной прерогативой Учредительного собрания, и в течение восьми месяцев пребывания у власти практически от нее не отступало. Большую роль в этом играло то, что кадеты являлись членами всех составов Временного правительства. Также под их контролем находилось Юридическое совещание, которое периодически «напоминало» правительству, что его главной задачей как носителя и хранителя

верховой власти отрекшегося монарха является созыв Учредительного собрания, и передача ему всей принятой на себя власти в том объеме, в каком оно их восприняло.⁶

В четвертой главе «Особенности законодательной деятельности Временного правительства» исследуется осуществление Временным правительством законодательной власти.

В параграфе 4.1. «Понятие законодательного органа и его компетенция» рассматривается понятие законодательного органа и дается характеристика его компетенции.

В параграфе 4.2. «Организация законодательной власти в Российской империи» дается описание организации законодательной власти в Российской империи.

В параграфе 4.3. «Нормотворческая деятельность Временного комитета членов Государственной думы и Совета рабочих и солдатских депутатов в период с 27 февраля – 2 марта 1917 года» исследуется нормотворческая деятельность Временного комитета членов Государственной думы и Совета рабочих депутатов в период с 27 февраля по 2 марта 1917 г. В процессе своей деятельности Временный комитет издавал нормативные правовые акты.⁷ Одновременно нормотворческую деятельность осуществлял Совет рабочих и солдатских депутатов.

В параграфе 4.4. «Временное правительство и Государственная дума» анализируются взаимоотношения Временного правительства и Государственной думы.

Временное правительство не желало делиться законодательной властью ни с законодательными палатами, ни с Советом рабочих и солдатских депутатов. Поэтому на первом же своем заседании, состоявшемся 2 марта 1917 года, правительство констатировало, что «Временному правительству надлежит установить как в области законодательства, так и управления те нормы, которые

⁶ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 77-78.

⁷ Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. М. 1967. С. 265.

оно признает соответствующими в данный момент». ⁸ В этом правительство получило безоговорочную поддержку со стороны кадетов, меньшевиков и эсеров.

В параграфе 4.5. «Временное правительство и Совет рабочих и солдатских депутатов» анализируются взаимоотношения Временного правительства с Советом рабочих и солдатских депутатов.

Совет рабочих и солдатских депутатов имел возможность заявить о претензиях на участие в законодательной деятельности, однако делать этого он не стал.

В результате законодательная власть сосредоточилась в руках Временного правительства, и на протяжении полугода социалисты не предпринимали попыток заставить правительство поделиться ею с каким-либо иным органом государственной власти или учреждением. Но выступление генерала Л.Г. Корнилова изменило мнение советских партий по данному вопросу, и ими было выдвинуто предложение о создании специального представительного органа – предпарламента.

Такой вариант развития событий не устраивал А. Ф. Керенского, и здесь он нашел союзников в лице кадетов. На проходивших с 22 по 22 сентября 1917 г. переговорах, посвященных созданию третьей коалиции, кадеты заявили, что не будут участвовать в коалиции в том случае, если предпарламент будет наделен реальной властью.⁹

Не желая разрушать коалицию с кадетами, меньшевики и эсеры сравнительно легко уступили, согласившись на то, что в области законодательной деятельности предпарламент «будет наделен правом... разрабатывать законодательные предположения и обсуждать все те вопросы, которые будут передаваться на его рассмотрение».¹⁰

Таким образом, попытка социалистов передать законодательную власть предпарламенту закончилась неудачей.

⁸ ГАРФ. Ф. 601. Оп. 1. Д. 2103. Л. 1.

⁹ Цит. по: Ознобишин Д.В. Буржуазная диктатура в поисках парламентского прикрытия // Исторические записки. М. 1974. № 93. С. 127.

¹⁰ Новая жизнь. 1917. 27 сент. С. 3.

В параграфе 4.6. «Временное правительство как орган законодательной власти» дается характеристика Временному правительству как органу законодательной власти.

9 марта 1917 года Временное правительство издало постановление, в котором установило порядок, в соответствии с которым по делам, требующим рассмотрения в порядке законодательном, издавать постановления Временного правительства за подписью все его членов; по делам, требующим по действующим законам разрешения в порядке верховного управления, издавать указы за подписью министра-председателя; а по делам, по действующим законам, разрешаемым властью отдельных министров, издавать по-прежнему распоряжения министров.¹¹

Что касается непосредственно законотворческой деятельности, то здесь задача правительства облегчалась тем, что до революции подавляющая часть законопроектов, разрабатывалась в министерствах. Временное правительство этот порядок менять не стало, ограничившись установлением специальных правил разработки отдельных видов нормативных правовых актов.

Следует отметить, что кроме министерств важную роль в законодательной деятельности Временного правительства играло Юридическое совещание, рассмотревшее за время своей деятельности 56 законопроектов.¹²

Следует отметить, что Временное правительство фактически отказалось от последовательного проведения принципа гласности в законодательной деятельности. Фактически немалая часть законодательной деятельности Временного правительства была закрыта от общества. Относящиеся к законотворческой деятельности документы министерств и тексты заключений Юридического совещания не были доступны для общественности, а газетные отчеты о заседаниях правительства не содержали сведений о ходе обсуждения законопроектов. Отказ от принципа гласности правительство мотивировало тем, что для внешнего мира его воля должна быть единой и поэтому «ни мнения

¹¹ Журналы заседаний Временного правительства. Март-Октябрь 1917 года//Под ред. *Б.Ф. Додонова*. В 4 т. М. 2001. Т. 1. С. 64.

¹² ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 34. Л. 2.

меньшинства, ни отдельные мнения» не должны фиксироваться ни в журналах заседаний, ни в каких-либо иных документах.¹³

В параграфе 4.7. «Обнародование нормативных правовых актов» анализируется процесс обнародования Временным правительством издаваемых им нормативных правовых актов. Для этой цели оно решило использовать официальную газету «Правительственный вестник», сменив ее название на «Вестник Временного правительства».

Вскоре Юридическим совещанием было отмечено, что отсутствие контроля со стороны Сената за соблюдением формы издания нормативных правовых актов уже привело к тому, что в «Вестнике» периодически опубликовываются распоряжения отдельных министров, вносящих такие изменения в действующее законодательство, какие могли быть произведены лишь по постановлению Временного правительства.¹⁴ Поэтому для недопущения повторения подобных ситуаций исходящие от Временного правительства акты законодательного характера «должны скрепляться управляющим делами Временного правительства, которому и надлежит засим передавать эти акты министру юстиции. Министр же юстиции должен направлять их для обнародования в Правительствующий сенат».¹⁵

Временное правительство, согласившись с мнением Юридического совещания, 26 апреля 1917 г. постановило направлять все постановления правительства министру юстиции с целью последующего их опубликования Правительствующим сенатом в «Собрании узаконений и распоряжений правительства», а затем оглашать их во всеобщее сведение в «Вестнике Временного правительства».¹⁶

Однако наладить надлежащее функционирование законодательного процесса Временному правительству так и не удалось. Более того, правительство само нередко не соблюдало последовательность стадий законодательного процесса, так

¹³ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 52.

¹⁴ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – Октябрь 1917 года. // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. М. 2018. Т. 1. С. 181.

¹⁵ Там же. С. 177.

¹⁶ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 357.

как необходимость осуществлять оперативное правовое регулирование в условиях экономической, социальной и политической нестабильности зачастую вынуждали его вводить нормативные правовые акты в действие, не дожидаясь их официального опубликования.

В параграфе 4.8. «Применение законодательства Российской империи» исследуется проблема применения дореволюционного законодательства. Временное правительство пришло к власти в результате революционного переворота, повлекшего за собой радикальные изменения государственного строя, и в этой ситуации неизбежно вставал вопрос о применении законодательства Российской империи для регулирования общественных отношений.

Как отмечает И.А. Исаев, революция влечет за собой «полный отказ от существующей юридической традиции. Все нормативные акты предшествующих государственно-политических режимов отменяются».¹⁷ В тоже время, поскольку без нормативно-правового регулирования ни одно государство существовать не может, все равно приходится использовать законодательство свергнутого строя. По этой причине Временное правительство не было готово к одномоментному разрыву со старым правопорядком, и хотя на первом же заседании члены правительства констатировали, что «после происшедшего государственного переворота основные законы Российского государства должны считаться недействительными»,¹⁸ тем не менее разрыва с предшествующим правопорядком не произошло, и политика Временного правительства в данном направлении носила взвешенный характер.

В параграфе 4.9. «Особенности политики Временного правительства в сфере законодательной деятельности» исследуются особенности законодательной политики Временного правительства. Основы законодательной деятельности Временного правительства определялись программами его деятельности. Эти программы принимались на совещаниях, посвященных созданию всех четырех составов правительства, и фактически представляли собой

¹⁷ Исаев И.А. Революционная психология и революционная законность // Государство и право. 1995. № 11. С. 145.

¹⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 385.

результат компромисса между партиями, принимавшими участие в формировании правительства.

Передача законодательной власти Временному правительству нередко мотивировалась тем, что в время радикальной трансформации государственного строя законодательный процесс должен осуществляться оперативно. Но в жизни все оказалось с точностью до наоборот. Именно в тех областях государственной жизни, где требовалась «оперативность» правительство действовало медленно и нерешительно.

По моему мнению, основная причина неэффективности Временного правительства как законодателя была обусловлена его партийной природой. По причине отсутствия «ясно выраженного голоса большинства» ни одна из контролировавших Временное правительство партий не могла навязать ему свою программу. Достичь же компромисса не удавалось из-за несовпадения идеологических установок кадетов, с одной стороны, и партий эсеро-меньшевистского блока, с другой.

В пятой главе «Ответственность Временного правительства» исследуется вопрос о политическом контроле над деятельностью Временного правительства.

В параграфе 5.1. «Проблема ответственного правительства после свержения монархии» приводится характеристика ответственности главы государства и коллегиального исполнительного органа в странах с республиканской формой правления, а также в дореволюционной России. Описываются институты контроля Государственной думы в отношении совета министров.

После свержения монархии вопрос о том, будет ли Временное правительство ответственным перед каким-либо органом государственной власти, остался неурегулированным. Временное правительство давало понять, что не считает себя ответственным ни перед Государственной думой, ни перед ее Комитетом, а что касается Совета рабочих и солдатских депутатов, то правительство исходило из того, что оно не несет ответственность перед Петроградским советом, но вынуждено «считаться» с ним.

При этом правительство не считало нужным давать какие-либо разъяснения по вопросу об ответственности. Единственным исключением стало заседание 8 марта 1917 года, на котором было указано, что в журналах заседаний должны быть изложены только сущность дела и принятое по нему постановление, поскольку «воля Временного правительства должна быть единой, и ответственность оно несет коллективную, а потому ни мнения меньшинства, ни отдельные мнения не вносятся в журнал и не остаются в деле».¹⁹

Перед кем и в каких формах оно несет «коллективную ответственность» правительство пояснять не стало, однако материалы из архива Юридического совещания дают основания утверждать, что совещание исходило из принципа, что Временное правительство может нести за свои действия только «моральную» ответственность.²⁰

В параграфе 5.2. «Борьба за преобразование Временного правительства в ответственный орган государственной власти» анализируются попытки меньшевиков и эсеров установить политический контроль над Временным правительством. После провала корниловского выступления меньшевики и эсеры решили создать специальный представительный орган - предпарламент, перед которым, по их замыслам, Временное правительство будет ответственным.

На совещаниях 22-24 сентября 1917 года, посвященных созданию третьей коалиции эта идея встретила резкое противодействие со стороны партии Народной свободы. Кадеты аргументировали свою позицию тем, что нельзя подчинять признанное большинством населения страны Временное правительство органу, относительно которого неизвестно, получит ли он признание со стороны народа и армии или нет. Лидеры меньшевиков и эсеров не были готовы разорвать коалицию и уступили, оговорив «право добиваться установления этой ответственности в будущем в самом предпарламенте»²¹.

¹⁹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 52.

²⁰ ГАРФ. Ф. 1792. О.1. Д. 2. Л. 78.

²¹ Разрешение правительственного кризиса // Речь. 1917. 26 сент. С. 4.

Таким образом, в течение всех восьми месяцев своей жизни Временному правительству удавалось оставаться безответственным органом государственной власти, однако фактически члены правительства несли ответственность перед своими партиями, то есть юридическая безответственность правительства подменялась партийной ответственностью его членов перед партийными органами.

В главе шестой «Юридическая природа Временного правительства (по материалам Юридического совещания)» исследуется, каким образом Временное правительство видело свою юридическую природу.

В параграфе 6.1. «Взгляды современников на юридическую природу Временного правительства» рассматриваются мнения политиков, правоведов и публицистов на юридическую природу Временного правительства.

В параграфе 6.2. «Характеристика юридической природы Временного правительства в материалах Юридического совещания» исследуются материалы Юридического совещания, в которых отразилось его понимание юридической природы Временного правительства.

Юридическое совещание исходило из того, что Временное правительство является революционным, а в период революции временное управление организуется без внимания к тем принципам, которые должны быть положены в основу нормального государственного порядка, — и в особенности к принципу разделения властей. Революционное правительство создается не для проведения реформ, а для того, чтобы обеспечить формирование учредительной власти, которая, в свою очередь, установит «постоянный» государственный строй.

Такое понимание целей деятельности Временного правительства фактически отводило ему роль «передаточного звена» между монархом и будущим Учредительным собранием, «хранителя» верховной власти, ранее принадлежавшей императору.

В заключении обобщены основные выводы, к которым пришел диссертант на основе проведенного исследования.

ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в научных изданиях, индексируемых в международных базах данных Scopus, Web of Science:

1. Каспаров А.А. Основания легитимности Временного правительства // Вопросы истории. 2021. № 8(2). С. 28-40 (0,5 п.л.) (2-летний РИНЦ – 0,27) (Scopus) (SJR - 0.185)

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ по специальности:

2. Каспаров А.А. Правовая природа Временного правительства России 1917г. (по материалам Юридического совещания) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2020. № 3. С. 92-105 (0,5 п.л.) (2-летний РИНЦ – 0,24).
3. Каспаров А.А. Проблема ответственного правительства в России в период между Февральской и Октябрьской революциями 1917 г. (статья первая) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2021. № 3. С. 87-100 (0,5 п.л.) (2-летний РИНЦ – 0,24).
4. Каспаров А.А. Проблема ответственного правительства в России в период между Февральской и Октябрьской революциями 1917 г. (статья вторая) // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 2. С 124-141 (0,6 п.л.) (2-летний РИНЦ – 0,24)