

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Каспаров Александр Альбертович

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

5.1.1. – Теоретико-исторические правовые науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Томсинов Владимир Алексеевич

Москва – 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Источник власти и легитимность Временного правительства.....	33
1.1. Понятие легитимности. Легитимности власти в дореволюционной России.....	33
1.2. Легитимность Временного правительства.....	35
Глава 2. Особенности формирования Временного правительства.....	54
2.1. Назначение членов Временного правительства	54
2.2. Увольнение членов Временного правительства.....	66
2.3. Попытки установления порядка формирования Временного правительства.....	69
Глава 3. Особенности исполнения Временным правительством функций главы государства.....	72
3.1. Понятие главы государства. Функции главы государства.....	72
3.2. Глава государства в Российской империи.....	75
3.3. Проблема института главы государства после свержения монархии.....	80
3.4. Временное правительство в роли главы государства.....	84
Глава 4. Особенности законодательной деятельности Временного правительства.....	128
4.1. Понятие законодательного органа и его компетенция.....	128
4.2. Организация законодательной власти в Российской империи.....	133
4.3. Нормотворческая деятельность Временного комитета членов Государственной думы и Совета рабочих и солдатских депутатов в период с 27 февраля – 2 марта 1917 года.....	139
4.4. Временное правительство и Государственная дума.....	142
4.5. Временное правительство и Совет рабочих и солдатских депутатов.....	149

4.6. Временное правительство как орган законодательной власти.....	152
4.7. Обнародование нормативных правовых актов.....	156
4.8. Применение законодательства Российской империи... ..	160
4.9. Особенности политики Временного правительства в сфере законодательной деятельности	162
Глава 5. Ответственность Временного правительства.....	170
5.1. Проблема ответственного правительства после свержения монархии.....	170
5.2. Борьба за преобразование Временного правительства в ответственный орган государственной власти.....	188
Глава 6. Юридическая природа Временного правительства (по материалам Юридического совещания).....	201
6.1. Взгляды современников на юридическую природу Временного правительства.....	201
6.2. Характеристика юридической природы Временного правительства в материалах Юридического совещания.....	203
Заключение.....	213
Библиографический список.....	215

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Историография буржуазного Временного правительства России, появившегося на свет в результате февральской буржуазно-демократической революции 1917 года, богата по количеству научных работ. Но в подавляющем большинстве эти работы носят 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 юридической науки, то их внимание привлекали отдельные аспекты деятельности Временного правительства, как-то: 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.

Категория «юридическая природа» в настоящее время часто используется как в действующем законодательстве, так и в правоприменительной практике. Советский правовед О.А. Красавчиков еще в 1958 году признал, что данная категория «прочно вошла в нашу юридическую терминологию». ¹ С этим утверждением известного правоведа трудно не согласиться. Действительно, понятие «юридическая природа» широко используется в научной литературе.²

Для понимания смысла этой категории, в первую очередь, необходимо установить значение термина «природа». Философ В.С. Соловьев указывал, что «понятие «природа» понимается в трех главных смыслах:

1. Как существенное определение чего бы то ни было, например, природа человека, души, общества, государства, искусства, нравственности, наконец, природа Божества; в этом общем смысле природа равна естеству или сущности;

2. Как видимый земной мир, обнимающий, в некотором единстве, совокупность того, что составляет определенную среду и основу человеческой жизни первоначально данную, а не созданную человеком; в этом смысле понятие природы противопоставляется понятиям искусства и искусственности, гражданственности, культуры и истории;

3. Природой называется также низшее материальное начало в самом человеке, связанное с внешней материальной средой, но отличаемое от нее; в этом смысле противопоставляется духу и

¹ Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. 1958. С. 171.

² Алексеев А.С. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М. 1895; Басин Ю.Г. Юридическая природа права предприятия на принадлежащее ему имущество // Избранные труды по гражданскому праву. Санкт-Петербург. 2003. С. 273-278; Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк истории и теории. М. 2003. С. 107; Талалаев А.Н. Юридическая природа международного договора. М. 1963; Таль Л.С. Юридическая природа организации или внутреннего порядка предприятия. М. 1915 и др.

нравственной свободе, Богу и особым Его проявлениям относительно человека - благодати и откровению».³

Философ далее отмечает: «При ясном различии между тремя значениями слова «природа» между ними есть, однако, диалектическая связь, образующая единство понятия природы. То, в чем существенное определение или естество чего-нибудь (природа в 1-м смысле), необходима есть и первоначальная, данная ему, а не созданная им основа его видимого бытия (природа во 2-м смысле); оно же в человеке, как существе совершенствующемся, или прогрессивно восходящем, представлять лишь первую, следовательно, низшую ступень его существования (природа в 3-м смысле)».⁴

Что касается понятия «юридический», то в Толковом словаре русского языка дается следующее его определение: 1. Относящийся к праву, правовой; 2. Относящийся к работе юриста, юристов.⁵ В определении «юридическая природа» оба термина используются в 1-м смысле, и его значение может быть раскрыто следующим образом: «существенное определение, относящегося к праву явления».

Таким образом, 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 развития».⁶ 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 было с тем, что оно появилось на свет в результате революции, запустившей процесс глобальной перестройки политической, экономической, социальной 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.

³ Философский словарь Владимира Соловьева. Ростов-на-Дону. 1997. С. 406.

⁴ Там же. С. 406.

⁵ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М. 2004. С. 773.

⁶ Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. 1995. № 9. С. 15.

Как известно, любое общество, пережившее процесс революционного слома существующей государственности, вступает в переходный период, когда правовая система страны, равно как и существующие государственные институты уничтожаются и на их месте еще только начинают появляться элементы новой государственности.

Как правило, переходные периоды в истории различных государств не были продолжительными, и вскоре «рухнувшее государство восстанавливалось или вместо него возникало новое, и, соответственно, формировалась новая нормативно-правовая систем».⁷

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».⁸ Поэтому анализ юридической природы Временного правительства позволяет нам 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, и столкнул 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. Указанные обстоятельства обусловили актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной обоснованности темы. Советская и российская историография.

В Советской России изучение истории Временного правительства началось сразу после установления советской власти. Начиная с 1918 года, в периодических изданиях стали публиковаться архивные материалы о деятельности Временного правительства, Советов рабочих

⁷ Томсинов В.А. Андрей Януарьевич Вышинский (1883-1954): государственный деятель и правоведа. Статья пятьдесят восьмая // Законодательство. 2022. № 5. С. 89.

⁸ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М. 2007. С. 223.

и солдатских депутатов, Ставки верховного главнокомандования, Демократического совещания, предпарламента, политических партий, воспоминания участников революционных событий, а в 20-е годы стали выходить посвященные Февральской и Октябрьской революциям научные статьи и монографии.

В 1923 г. была опубликована работа Н.Н. Авдеева «Революция 1917 года (Хроника событий)», в которой в хронологическом порядке изложены основные события революционного 1917 года⁹, а в 1924 году - «Хроника февральской революции» Д.О. Заславского и В.А. Канторовича.¹⁰ В обеих работах вопросы о государственно-правовом статусе и юридической природе Временного правительства не затрагиваются. Единственное, авторы «Хроники февральской революции» ограничиваются замечанием, что после отказа Михаила Александровича от верховной власти «легко и почти незаметно Россия переступила порог между самодержавием и республикой».¹¹

В 1928 г. А.В. Ефимов посвятил вопросу о принадлежности и реализации власти в первые дни революции статью в журнале «Революция права». Автор считал, что до Февральской революции в России функционировал политический режим диктатуры блока помещичье-буржуазных групп, в котором главную роль играли помещики. Уже 25 февраля этот режим под напором революционных масс практически прекратил свое существование, и на его место пришла «диктатура рабочих и крестьян, диктатура восставшего народа, революционная диктатура, создающаяся в борьбе с царским режимом».¹²

В течение первых трех дней революции (25, 26 и 27 февраля) эта новая диктатура представляла собой, по мнению А.В. Ефимова, «диктатуру в момент ее рождения, диктатуру «в себе», таящую дальнейшие возможности развития, но еще не оформившуюся и в процессе становления даже противоположную тому представлению, которое мы обычно соединяем с термином «диктатура».¹³ А после того как 26 февраля Временный комитет членов Государственной думы объявил о принятии на себя управления государством, в стране «установилось одновременное существование двух диктатур – диктатуры финансового капитала и диктатуры рабочих и крестьян».¹⁴ Однако их одновременное существование не могло продолжаться в течение длительного периода времени, и поэтому, считал Ефимов, «в силу закономерностей своего развития власть Временного правительства, в попытках активной борьбы, в победах и поражениях вырастала в диктатуру Корнилова..., а в оболочке Советов

⁹ Авдеев Н.Н. Революция 1917 года (Хроника событий). М. П. 1923.

¹⁰ Заславский Д.О., Канторович В.А. «Хроника Февральской революции». Т. 1. П. 1924.

¹¹ Там же. С. 69.

¹² Ефимов А.В. Проблема власти в первые дни февральской революции // Революция права. 1928. С. 54.

¹³ Там же. С. 54.

¹⁴ Ефимов А.В. Указ. Соч. С. 63.

рабочих и крестьян развивалась и вызревала – также в борьбе, в поражениях, а затем в победах – диктатура пролетариата».¹⁵

Следует сказать, что эта мысль А.В. Ефимова не являлась оригинальной. По сути, он воспроизвел идею В.И. Ленина об установлении в результате Февральской революции режима двух диктатур: буржуазно-помещичьей и рабоче-крестьянской. Эта концепция стала господствующей в советской исторической науке.

В 1936 году был опубликован первый том коллективной монографии «История гражданской войны в СССР». Описывая процесс создания Временного правительства, авторы затронули некоторые аспекты его юридической природы. После перехода воинских частей на сторону восставшего народа Советом старейшин Государственной думы был образован Временный комитет членов Государственной думы. Этот Комитет «не считал себя властью ни перед умирающим самодержавием, ни перед восставшим народом. Комитет был избран для «водворения порядка» и деятельно занялся этим».¹⁶ Но попытки «водворить порядок» потерпели крах, и тогда комитет решил взять власть в свои руки. Почти одновременно с думским Комитетом на свет появился и Совет рабочих депутатов, стремительно превратившийся во «всеобъемлющую революционную организацию масс».¹⁷

Но перепуганные размахом революции мелкобуржуазные лидеры Совета, не решаясь взять власть в свои руки, передали право сформировать новое правительство Временному комитету, в результате чего хотя «вооруженная сила и поддержка масс были на стороне советов», тем не менее «власть оказалась в руках Временного правительства».¹⁸ При этом «буржуазия постаралась, чтобы новая власть выглядела как можно законнее. Гучков и Шульгин добились у царя назначения князя Львова председателем Совета министров. Выходило, что глава нового правительства законно утвержден прежним императором... На деле же Николай уже не был царем, когда подписывал приказ о назначении Львова».¹⁹

В 1938 году на свет появился Краткий курс «Истории Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков)», окончательно утвердивший тезис о своеобразном переплетении «двух властей, двух диктатур: диктатуры буржуазии, в лице Временного правительства, и диктатуры пролетариата и крестьянства в лице Совета рабочих и солдатских депутатов».²⁰

¹⁵ Там же. С. 64-65.

¹⁶ История гражданской войны в СССР. Т. 1. Подготовка Великой пролетарской революции (От начала войны до начала окт. 1917 г.) // Под ред. М. Горького М. 1937. С. 116.

¹⁷ Там же. С. 122.

¹⁸ Там же. С. 128.

¹⁹ Там же. С. 133.

²⁰ История Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков): Краткий курс // Под ред. Комиссии ЦК ВКП(б). М. 1938. С. 171.

С.Л. Ронин в статье «Конституционные проекты Временного правительства». отмечал, что Временное правительство с момента своего образования обладало учредительной властью, но не хотело ее использовать, лицемерно утверждая, что установление новой формы правления является прерогативой исключительно Учредительного собрания. «Временное правительство, – писал он, – сознательно затягивало решение вопроса о форме политического устройства России и что вплоть до октября 1917 г. – до своего свержения – оно так и не собралось «даровать» стране новую конституцию вместо старых царских Основных законов 1906 г.».²¹ И только под влиянием все более радикализирующихся масс 1 сентября оно «рискнуло официально оформить, наконец, установление в России республиканского строя».²²

Схожими заметками относительно государственного-правового статуса Временного правительства ограничиваются Э.Н. Бурджалов в лекциях «Подготовка и проведение Великой Октябрьской социалистической революции»²³ и Е.Д. Черменский в книге «Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. в России».²⁴

Вообще, проблема государственного-правового статуса Временного правительства у обоих исследователей не вызывала интереса, поэтому в опубликованных ими позднее работах «Вторая русская революция» и «IV Государственная дума и свержение царизма» она ими также не рассматривается.²⁵

В 60-е годы XX века вышло несколько работ, посвященных истории государства и права революционного периода. В 1964 году было опубликовано учебное пособие «Государство и право в период февральской буржуазно-демократической революции 1917 года и двоевластие в России». Авторы пособия отмечают, что буржуазия рассматривала Думу и ее Комитет в качестве высших органов государственной власти, которые должны были «формировать общественное мнение, давать указания о порядке осуществления государственного контроля, назначать и смещать министров».²⁶ На частных совещаниях членов Государственной думы «заслушивались отчеты министров... и высших должностных лиц... обсуждались важнейшие вопросы внутренней и внешней политики, принимались решения в интересах буржуазии и землевладельцев.... Так, образование министерств продовольствия, труда, почт и телеграфов и

²¹ Ронин С.Л. Конституционные проекты Временного правительства // Советское государство и право. 1947. № 4. С. 45.

²² Там же. С. 48

²³ Бурджалов Э.Н. Подготовка и проведение Великой октябрьской социалистической революции. Лекции, прочитанные в Высшей партийной школе при ЦКК ВКП(б). М. 1951. С. 6.

²⁴ Черменский Е.Д. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917г. в России. М.. 1959. С. 148.

²⁵ Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. М. 1967.; Черменский Е.Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. М. 1976.

²⁶ Иванов С.С., Скрипилев Е.А. Государство и право в период февральской буржуазно-демократической революции 1917 года и двоевластие в России. М. 1964. С. 23.

включение в состав правительства «социалистов» было сделано с разрешения Временного комитета Государственной думы». ²⁷

В 1965 году вышел в свет Конспект лекций И.П. Сафроновой «Государство и право России в период от февраля до 25 октября», в которых освещаются партийный и классовый состав центральных органов власти и управления России в период с февраля по 25 октября 1917 года, но юридическая природа Временного правительства автором не рассматривается. В отношении формы правления И.П. Сафронова разделяет мнение В.И.Ленина о том, что в результате революции Россия превратилась в демократическую республику, управляемую свободным соглашением политических партий. ²⁸

Н.П. Ерошкин в 1968 году опубликовал работу «История государственных учреждений дореволюционной России». Автор характеризует сложившуюся в результате революции форму правления как «фактически буржуазную республику с очень неустойчивой властью Временного правительства». ²⁹ Последнее, «имея чрезвычайный и временный характер... с первых же дней существования превратилось в высший орган государства по вопросам законодательства, надзора и управления в стране, поставив все другие высшие учреждения, сохранившиеся от царизма, в подчиненное положение». ³⁰ Автор также отмечает, что с каждым новым составом правительства возрастала власть возглавлявшего его министра-председателя. ³¹

В.С. Дякин в монографии «Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны» затронул вопрос о легитимности Временного правительства. Автор пишет, что начиная с 27 февраля функции правительства фактически стали выполнять думский Временный комитет и Совет рабочих депутатов, причем последний сразу же начал уступать инициативу. Тем не менее, безынициативность Совета не помогла Временному комитету обеспечить себе поддержку масс, а потому «с тем большим рвением должны были думские лидеры продолжать попытки сговориться с царизмом и получить от него и юридическую основу власти, и вооруженную силу для ее упрочения». ³² Лидеры Думы «не хотели принимать власть из рук революционного народа», а соглашение с терпящей крушение монархией, по их мнению, «должно было дать буржуазии фикцию легальности ее прихода к власти». ³³ Но уже во время выступления П.Н. Милюкова о составе Временного правительства, стало понятно, что замысел терпит крушение, так как из-за

²⁷ Иванов С.С., Скрипилев Е.А. Указ. Соч. С. 23.

²⁸ Сафронова И.П. Государство и право России в период от февраля до 25 октября 1917 г. (Конспект лекций). Харьков. 1965. С. 41.

²⁹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М. 1968. С. 395.

³⁰ Там же. С. 72.

³¹ Там же. С. 396.

³² Дякин В.С. Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. Л. 1967. С. 338.

³³ Там же. С. 342.

агрессивной реакции аудитории кадетов в своей речи «пришлось опереться на авторитет революции, избравшей якобы новых министров».³⁴

В 1977 году в работе «История Великого Октября» И.И. Минц, описывая процесс формирования Временного правительства, констатирует, что в результате революционного переворота конца февраля – начала марта 1917 г. власть перешла в руки буржуазии, которая крайне враждебно относилась к происходящим событиям и предпринимала попытки остановить дальнейшее развитие революции. Буржуазные деятели из Государственной думы, столкнувшись с «соглашателями» из Совета рабочих и солдатских депутатов, оперативно создали свое правительство и попытались заменить непопулярного императора новой фигурой, чтобы спасти монархию и получить от нее часть власти в свои руки.

Поскольку великий князь Михаил отказался принять власть, буржуазные политики попытались использовать его отказ в интересах эксплуататорских классов. Приглашенные ими «крупные кадетские юристы... сформулировали отречение Михаила Романова таким образом, чтобы не закрывать возможности для восстановления монархии в будущем, а с другой стороны, обеспечить «законность» перехода власти к Временному правительству»³⁵. В подписанном им акте об отказе от принятия верховной власти великий князь «наделял Временное правительство полнотой власти впредь до Учредительного собрания».³⁶ Это позволило буржуазии при сотрудничестве «соглашателей» из Советов рабочих и солдатских депутатов, добровольно передавших ей власть, установить свою классовую диктатуру, которой пришлось сосуществовать с диктатурой рабочего класса и крестьянства.

В отношении вопроса о форме правления И.И. Минц разделял мнение В.И. Ленина, что в результате Февральской революции в России установилась республика.³⁷

В конце 70-х начале 80-х годов появились работы ленинградского историка В.И. Старцева, посвященные исследованию двух первых и двух последних месяцев функционирования Временного правительства, а также вопросу об организации власти в марте-апреле 1917 г.³⁸

В работе «Революция и власть» историк затронул вопрос о государственно-правовом статусе первого правительства революционной России. В.И. Старцев отмечает, что декларация Временного правительства не содержит положений о пределах его власти, о судьбе Государственной думы и Государственного совета, а в протоколе первого заседания указывается,

³⁴ Дякин В.С. Указ. Соч. С. 347.

³⁵ Минц И.И. История Великого Октября. В 3 т. Т. 1. М. 1977. С. 529.

³⁶ Там же. С. 530.

³⁷ Минц И.И. Указ. Соч. Т. 2. М. 1978. С. 810.

³⁸ Старцев В.И. «Революция и власть». М. 1978.; «Внутренняя политика Временного правительства». М. 1980.; «Крах керенщины», М. 1982.

что «вся полнота и законодательной, и исполнительной власти в стране должна принадлежать только Временному правительству, Государственная дума устраняется от дел, а старые Основные законы признаются утратившими силу». ³⁹ Эти «важнейшие внутривластные решения ... оставались секретными и не были включены в это время в какой-либо публично оглашенный документ». ⁴⁰ «Последствием этих решений было появление в акте об отречении великого князя Михаила Александровича фразы о том, что «по почину Государственной думы возникшее» Временное правительство обладает «всей полнотой власти». Это фактически явилось публичным сообщением о государственно-правовом статусе Временного правительства. Новая власть, следовательно, прокламировала, что она не была связана ни предшествующим законодательством в области государственного строительства, ни существующими на тот момент законодательными учреждениями. Однако обо всем этом надо было догадываться. Прямо о всех этих тонкостях и подробностях будущей политики правительства ни в декларации от 3 марта, ни в акте об отречении Михаила Александровича не говорилось». ⁴¹

Далее В.И. Старцев указывает, что «если по состоянию на 2 марта 1917 г. пункт 4 декларации правительства о том, что именно Учредительное собрание изберет окончательную форму правления страны, означал, что до этого момента в России сохранится конституционная монархия с представителем дома Романовых на престоле..., то в момент опубликования этот пункт читался уже лишь как возможность возвращения династии Романовых. До Учредительного собрания государственный строй России оставался юридически неопределенным: ни монархии, ни республики. Фактически же это было равносильно явочному введению республики». ⁴²

В изданной 1980 году книге «Внутренняя политика Временного правительства» В.И. Старцев дает следующую характеристику установившемуся с приходом к власти Временного правительства политическому режиму: «До этого момента (до принятия Учредительным собранием конституции – А.К.) юридически провозглашалась полная диктатура Временного правительства, существовавшая, конечно, только в теории. На практике, как это хорошо известно, она была ограничена революционно-демократической диктатурой рабочего класса и крестьянства, которую осуществлял Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов». ⁴³

³⁹ Старцев В.И. Революция и власть. М. 1980. С. 17.

⁴⁰ Там же. С. 17.

⁴¹ Там же. С. 18-19.

⁴² Там же. С. 19.

⁴³ Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства. М. 1980. С. 126.

А.И. Королев в работе «Государственная власть и рабочий класс СССР» ограничивается цитированием ленинской характеристики Временного правительства как органа буржуазной диктатуры.⁴⁴

В монографии И.М. Пушкаревой «Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. в России» вопросы юридической природы Временного правительства также не рассматриваются. Исследовательница отмечает, что в дни переворота деятели Временного комитета хотели установить конституционную монархию, «через которую, как полагали Родзянко, Милюков, Гучков и другие члены думского Комитета, возможно было установить в стране абсолютную власть буржуазии». ⁴⁵ И хотя из-за радикальных антиромановских настроений народных масс в Петрограде и нежелания великого князя Михаила принять власть эта затея рухнула, тем не менее «вопрос о форме правления не был снят буржуазией, он был только отложен до Учредительного собрания».⁴⁶

Е.А. Скрипилев посвятил вопросу о юридической природе Временного правительства параграф своей книги «Всероссийское Учредительное собрание». По мнению автора, юридическая природа Временного правительства трактовалась его членами и принадлежащими к кадетской партии юристами в зависимости от целей буржуазии и политической обстановки в стране. С одной стороны, буржуазия «исходила из того, что власть, созданная Февральской революцией, «законна», является преемственной и рассматривала правительство как временное, то есть как такое, в задачу которого входит обеспечить условия для созыва Учредительного собрания». ⁴⁷ В основе этих рассуждений буржуазных политиков и правоведов лежало положение, что первый царь из династии Романовых получил власть из рук народа, так как был избран на трон Земским собором, «Учредительным собранием» XVII века. «Революция, устранив Николая или Михаила, не изменила принципа, формы правления, которую юридически может изменить только Учредительное собрание, столь же суверенное и полноправное, какое 300 лет тому назад установило в России наследственную монархию».⁴⁸

Благодаря этой юридической конструкции получал обоснование тезис о полновластии Временного правительства. «Они (буржуазные правоведы – А. К.) исходили из того положения, что Временное правительство исполняет функции не только правительственной (исполнительной), но и законодательной власти, осуществлявшейся раньше монархом «в единении с Государственным советом и Государственной думой». Власть монарха отпала.

⁴⁴ Королев А.И. Государственная власть и рабочий класс СССР. Л. 1980. С. 59.

⁴⁵ Пушкарева И.М. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. в России. М. 1982. С. 205-206.

⁴⁶ Там же. С. 213.

⁴⁷ Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание. М. 1982. С. 80.

⁴⁸ Там же. С. 82.

Государственный совет перестал существовать, Государственная дума хотя и продолжает существовать, но утратила решающий голос в законодательных делах».⁴⁹

По мнению Е.А. Скрипилева, такая конструкция давала Временному правительству возможность вести свою политику в интересах эксплуататорских классов: «Когда оно издавало законы, явно клонившиеся в сторону буржуазии и помещиков либо особенно не затрагивавшие интересы этих классов, то его представляли как полномочное. Закрывали глаза и на выполнение им функций учредительной власти и даже признавали таковые правомерными. Когда же народ требовал немедленного решения вопросов о земле, о мире, национального и других, то они (буржуазные и мелкобуржуазные политики и юристы) твердили о неправомочности Временного правительства, о недопустимости предвосхищения им воли Учредительного собрания. Они объявляли, что задача Временного правительства состоит лишь в том, чтобы довести страну до Учредительного собрания».⁵⁰

Что касается формы правления, то, как указывает, Е.А. Скрипилев, «после отречения Николая II фактически установилась республика, но юридическое оформление ее чрезвычайно затянулось».⁵¹ Поэтому провозглашение России республикой являлось не более чем декларацией: «Акт Временного правительства от 1 сентября сводился к чисто словесному признанию республики. В нем ничего не говорилось о конституции, парламенте и других атрибутах буржуазного парламентаризма».⁵²

Таким образом, советские исследователи в своих работах затрагивают лишь отдельные аспекты юридической природы Временного правительства. Этот подход сохранился и в постсоветскую эпоху. Так, Н.В. Белошапка, определяет сложившийся в результате Февральской революции политический режим как «полную диктатуру Временного правительства». Она пишет, что последнее «взяло на себя функции, с одной стороны, высших государственных учреждений, таких как Государственная дума, Государственный совет и Государственная канцелярия, а с другой – центрально-административных учреждений, каким являлся Совет министров».⁵³ В то же время «его права на власть, исходя из существующих законов, юридически конструировать было сложно, поскольку ни одним чрезвычайным законом не было предусмотрено правительства, обладающего таким широким объемом полномочий».⁵⁴

С.В. Левчук констатирует, что вопрос становления и кризиса демократической государственности недостаточно представлен в отечественной литературе, многие аспекты этой

⁴⁹ Скрипилев Е.А. Указ. Соч. С. 84.

⁵⁰ Там же. С. 84.

⁵¹ Там же. С. 94.

⁵² Там же. С. 106.

⁵³ Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. М. 1998. С. 28.

⁵⁴ Там же. С. 28.

проблемы являются малоизученными, в том числе – «определение формы правления в России после Февральской революции и особенности политического режима – «бонапартизм» и усиление авторитарности министра-председателя».⁵⁵

Относительно формы правления С.В. Левчук указывает, что «исходной посылкой для определения формы правления в межреволюционный период 1917 года, был режим двоевластия, слабость обеих структур которого предопределяла политический компромисс в форме демократической республики. Причем и Временное правительство и Петросовет понимали эту форму правления по-разному, но чаще, как переходную к иным формам, более классовым».⁵⁶ Сам исследователь определяет форму правления следующим образом: «республиканская форма при сохранившихся возможностях реставрации монархии в конституционной форме с сильной исполнительной властью или оформления такой формы правления как – президентская республика».⁵⁷

Ф.А. Гайда считает, что «отречение Николая II вообще не предусматривало смены государственного порядка и создания какого-либо нового органа верховной власти», а «новая власть, несомненно, являлась властью революционной, возникшей в результате социального взрыва».⁵⁸ Временное правительство, «конечно, не обладало и не могло обладать никакой юридической легитимностью», а устанавливающий пределы его власти акт об отказе Михаила Александровича от принятия верховной власти, по мнению историка, являлся «революционной хартией», поскольку «отменял Основные законы, обеспечивал принципиально новые правовые условия и, как признавало само правительство, был «единственной конституцией Русской революции».⁵⁹

Ф.А. Гайда также отмечает, что Временному правительству «по закону» принадлежали все прерогативы монаршей власти, а также законодательные функции палат».⁶⁰ В зависимости от обстоятельств министры Временного правительства основывали объем принадлежащей ему власти «то на актах прежней власти, то на полномочиях, «предоставленных» революцией».⁶¹

С.А. Усатов пишет, что думские лидеры «добились от императора Николая II указа о назначении 2 марта премьер-министра Временного правительства, а преемник престола, отказавшийся от трона Михаил Романов, возложил на Временное правительство полномочия главы государства. Таким образом, Временное правительство сочетало законодательную и

⁵⁵ Левчук С.В. Становление демократической государственности и конституционные проекты Временного правительства России в межреволюционный период 1917 года // Дисс... канд. юрид. наук. М. 1998. С. 91

⁵⁶ Там же. С. 94.

⁵⁷ Там же. С. 115.

⁵⁸ Гайда Ф.А. Механизм власти Временного правительства (март – апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001. № 2. С. 141-142.

⁵⁹ Там же. С. 142.

⁶⁰ Там же. С. 142.

⁶¹ Там же. С. 142.

исполнительную власть с функциями коллективного главы государства». ⁶² Такие широкие полномочия правительства были обусловлены желанием лидеров партий «создать своего коллегиального диктатора в стране в противовес Советам». Но «коллегиальным диктатором правительство не стало, так как оно было слишком слабым как экономически, так и политически». ⁶³

Постепенно политический режим коллегиальной диктатуры стал трансформироваться в режим личной власти А.Ф. Керенского. В июле он стал принимать отставки министров, а с августа - исполнять функции носителя верховной власти, перед которым были ответственные министры. «Это новое его качество было подчеркнуто созданием 14 июля канцелярии министра-председателя, не входящей в состав правительственной». ⁶⁴

Что касается формы правления, то С.А. Усатов указывает, что Временное правительство «долго не хотело упразднить монархию, распускать Государственную Думу и Государственный Совет империи». ⁶⁵ И состоявшееся 1 сентября 1917 г. «провозглашение России республикой имело определенное значение: юридически закреплялось то, чего общество добилось фактически в начале революции». ⁶⁶ Таким образом, исследователь по вопросу о форме правления придерживается мнения, что юридически в стране сохранялась монархия, а фактически установилась республика.

Также С.А. Усатов отмечает, что «проблема легитимности Временного правительства не решена до сих пор, советская историография 60-80х годов признавала юридическую правопреемственность Временного правительства от царизма, объясняя этим, разумеется, его охранительные тенденции во внешней и внутренней политике. Новые исследователи... считают Временное правительство нелегитимным органом с юридической точки зрения». ⁶⁷

И.С. Искевич считает, что Временное правительство, одновременно осуществляя функции главы государства, исполнительной и законодательной властей, являлось «своего рода директорией, обладавшей неопределенной, а потому неограниченной юрисдикцией, законодательно никак не оформленной». ⁶⁸ Также И.С. Искевич отмечает, что правительство «назначалось Временным комитетом Государственной думы, что было незаконно», и поэтому

⁶² Усатов С.А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале-октябре 1917 года // Дисс... канд. юрид. наук. М. 2003. С. 40-41.

⁶³ Там же. С. 64

⁶⁴ Там же. С. 52.

⁶⁵ Там же. С. 47-48.

⁶⁶ Там же. С. 113.

⁶⁷ Там же. С. 49.

⁶⁸ Искевич И.С. Правотворческая деятельность и конституционные проекты Временного правительства // Дисс... канд. юрид. наук. М. 2005. С. 17.

«Временное правительство действовало и фактически, и юридически нелегитимно, что явилось одной из основных причин его падения». ⁶⁹ Еще одной причиной падения Временного правительства, по мнению исследовательницы, являлось, отсутствие «парламента как центрального института конституционализма. Попытки Временного правительства созвать различные совещания парламентского типа только компрометировали идею парламентаризма». ⁷⁰

Относительно формы правления И.С. Искевич приходит к выводу, что «форму российского государства в марте-октябре 1917 г. следует квалифицировать как демократическую республику конституционного характера (хотя де-юре и без конституции) временного переходного периода до установления стабильного конституционного строя Учредительным собранием». ⁷¹

И.В. Евдошенко затрагивает вопрос о легитимности Временного правительства. Исследовательница считает, что в «преддверии неизбежной схватки за власть (между Временным правительством и Советом – А.К.) особое значение приобретал юридический статус как Советов, так и Временного правительства. От правильного решения этого вопроса зависела легитимация в глазах населения того или иного органа в качестве власти, которая окончательно утвердится в бывшей империи. Временное правительство, изначально притязавшее на статус законной власти, и первоначально не обладавшее властью в полном объеме, сразу осознало необходимость узаконить себя в максимально возможной степени. Для этого оно использовало абсолютно все доступные ему средства: от революционной демагогии (достаточно вспомнить утверждение П.Н. Милюкова, что его с коллегами «избрала русская революция») до утверждения князя Львова главой правительства Николаем II». ⁷² В итоге, по ее мнению, это привело к тому, что «вопрос о легитимности Временного правительства оказался столь запутан, что даже в современной историографии отсутствует единый взгляд на эту проблему». ⁷³

Что касается юридической природы Временного правительства, то И.В. Евдошенко указывает, что у современников февральских событий отсутствовало единое представление о его государственно-правовом статусе, и «эта двусмысленность вынудила Временное правительство на первом же своем заседании (2 марта) попытаться внести ясность и заявить, что вся полнота и законодательной, и исполнительной власти в стране должна принадлежать только Временному правительству, а Дума устраняется от дел. Такое стремление к «полновластию» наблюдалось у

⁶⁹ Искевич И.С. Указ. Соч. С. 92.

⁷⁰ Там же. С. 91.

⁷¹ Там же. С. 105.

⁷² Евдошенко И.В. Законодательная деятельность Временного правительства в России (февраль-октябрь 1917 г.) // Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2007. С. 65.

⁷³ Там же. С. 65.

всех составов Временного правительства, красной нитью проходя через самые острые политические кризисы 1917 года». ⁷⁴ Это стремление к «полновластию» исследовательница объясняет тем, что в условиях, раздиравших страну острых социальных конфликтов правительство стремилось «сохранить нейтральную позицию и выступить в качестве сдерживающего фактора в конфликтных ситуациях...наивно рассчитывая, что огромные полномочия сами по себе позволят ему не допустить сползания страны к диктатуре ни правой, ни левой. Поэтому оно категорически отвергало создание каких-либо контрольных органов над собой, считая себя единственным законным носителем государственного суверенитета». ⁷⁵

Д.В. Токарева отмечает, что «оформление конституционного строя после отречения государя императора 3 марта 1917 года несколько затянулось. От февраля до октября 1917 г. в России не было конституции или Основного закона государства». ⁷⁶ В течение этого периода «Временное правительство постепенно двигалось по пути конституционного строительства...к установлению республиканского строя и юридическому закреплению его конституцией». ⁷⁷ В тоже время – отмечает исследовательница – «многочисленные постановления Временного правительства, конституционные проекты и иные нормативные акты свидетельствовали о приверженности его реформаторского крыла к типичным формам западной демократии, но только на уровне идей, а не в реальной политике, где демократические тенденции часто скрывали диктаторские, промонархические устремления». ⁷⁸

Важное место в историографии Февральской революции занимают труды А.Б. Николаева. В диссертации, посвященной участию Государственной думы в революционных событиях 23 февраля – 3 марта 1917 г., ученый затрагивает отдельные аспекты вопроса о юридической природе Временного правительства.

Так, А.Б. Николаев указывает, что созданный 27 февраля Временный комитет членов Государственной думы сосредоточил в своих руках административную (деятельность думских комиссаров в министерствах и главных учреждениях, Военной и Продовольственной комиссий), законодательную (издание документов законодательного характера) и судебную (производство в отношении сотрудников царского правительства арестов и следственных действий) власть. ⁷⁹ По мнению исследователя, фактически Временный комитет выступил в качестве первого

⁷⁴ Евдошенко И.В. Указ. Соч. С. 68.

⁷⁵ Там же. С. 224.

⁷⁶ Токарева Д.В. Конституционное законодательство и проект основного закона Временного правительства // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2010. № 3-2(37). С. 46.

⁷⁷ Там же. С. 46.

⁷⁸ Там же. С. 48.

⁷⁹ Николаев А.Б. Революция и власть: Государственная дума IV созыва 27 февраля - 3 марта 1917 года // Дисс... доктора ист. наук. С.-П. 2005. С. 870.

правительства революционной России, и осуществлял правительственную власть в течение четырех дней революции.

В отношении Временного правительства А.Б. Николаев отмечает, что «установления неограниченной законом и парламентом диктатуры Временного правительства не произошло. Временное правительство оказалось бессильным отказаться от Государственной думы как источника власти и не уничтожило возможности возобновления ее полноценной парламентской деятельности». ⁸⁰

А.В. Шубин определяет установившийся в результате революционного переворота политический режим как «самодержавную диктатуру» Временного правительства. Решение Временного правительства о переходе к нему всей полноты власти, принадлежащей монарху, автор называет «лукавым», так как «после 1905 г. монарх в России не обладал всей полнотой власти». ⁸¹ При этом, по мнению А.В. Шубина, «правительство Керенского не было легитимным и не было создано каким-то выборным органом (здесь у большевиков было даже некоторое преимущество – их Совнарком заручился поддержкой II съезда рабочих и солдатских депутатов)». ⁸²

Историография российской эмиграции. Историография, созданная эмигрантами, открывается опубликованной в 1921 г. книгой первого министра иностранных дел Временного правительства П.Н. Милюкова «История второй русской революции». Вопрос о юридической природе Временного правительства автор не рассматривает. В изданной в 1929 году книге «Республика или монархия» Милюков затронул вопрос о форме правления после свержения монархии, охарактеризовав существовавший с марта по октябрь 1917 г. государственный строй как «февральскую республику». Это «вовсе не была еще демократическая республика, а только неудачная подготовка к ней при таких условиях, которые развязали все стихийные силы и ослабили все силы политической сознательности». ⁸³

В написанных в начале 40-х годов «Воспоминаниях» Милюков отметил, что пока остались без ответа вопросы, «как само Временное правительство смотрело на свою власть. Считало ли оно, что к нему перешел весь суверенитет власти, который оно должно передать Учредительному Собранию, или же были элементы этого суверенитета, которыми оно не обладало? Были решения, перед которыми оно останавливалось, считая их вмешательством в права Учредительного Собрания (например, вопрос о будущей форме правления); с другой стороны, из своего состава оно выделило настоящую диктаторскую группу, которая не остановилась и перед

⁸⁰ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 870.

⁸¹ Шубин А.В. Революционный 1917 год. От Февраля к Октябрю. М. 2018. С. 60.

⁸² Шубин А.В. 1918 год. Революция кровью омытая. М. 2019. С. 5.

⁸³ Милюков П.Н. Республика или монархия. Париж. 1917. С. 17.

этим решением».⁸⁴ «Все это, – отмечает Милюков, – вопросы, которые могут занимать строгого законоведа».⁸⁵

Следует отметить, что принимавший активное участие в создании и работе Временного правительства первого состава соратник Милюкова В.Д. Набоков в своих мемуарах эти вопросы исследовать не стал, ограничившись замечанием, что «единственным актом, определившим объем власти Временного правительства и вместе с тем разрешившим вопрос о формах его функционирования» являлся подписанный Михаилом Александровичем акт об отказе от принятия верховной власти.⁸⁶

В 1922 году историком философии Б.В. Яковенко была написана «История великой русской революции». В отношении юридической природы Временного правительства автор ограничивается замечанием, что Временный комитет планировал и сумел добиться согласия Совета рабочих депутатов, что «до Учредительного собрания временно будет оставлена в действии форма конституционной монархии при фактически полной независимости намечавшегося уже Временного правительства от монарха».⁸⁷

Некоторые аспекты юридической природы Временного правительства были затронуты в книге лидера партии социалистов-революционеров В.М. Чернова «Рождение революционной России (Февральская революция)». Чернов считал, что созданный по решению частного совещания членов Думы Временный комитет являлся «только комитетом частного совещания», но не комитетом Государственной думы.⁸⁸ Первоначально члены комитета хотели сохранить в стране монархию, пожертвовав для этого непопулярным монархом, но это им не удалось из-за отрицательного и агрессивного отношения к династии Романовых со стороны восставших рабочих и солдат.

После того как их план потерпел крах, «лидеры Думы еще мечтали оставить свой «Временный комитет» частного совещания в качестве некоего Верховного Совета, источника всякой власти; мечтали и о возрождении не только самой царской Думы, покорной указу о роспуске, но даже и царского государственного совета, с тем, чтобы перед всеми этими обломками прошлого было ответственно Временное Правительство революции...».⁸⁹ Но этим желаниям также не суждено было воплотиться в жизнь.

⁸⁴ Милюков П. Н. Воспоминания. В 2 т. Т. 2. М. 1990. С. 249-250.

⁸⁵ Там же. С. 250.

⁸⁶ Набоков В.Д. Временное правительство // Архив русской революции. В 22 т. Т. 1. М. 1991. С. 21.

⁸⁷ Яковенко Б.В. История великой русской революции. М. 2013. С. 179.

⁸⁸ Чернов В.М. Рождение революционной России (Февральская революция). Париж. 1934. С. 185.

⁸⁹ Там же. С. 206.

В.М. Чернов отмечает, что сразу после революции у власти всегда оказывается временное революционное правительство, которое «есть явление *sui generis*. Оно всегда обладает гораздо более полною – хотя за то и более краткою – властью, чем правительство обычное, ибо оно существует до и для создания не существовавшего ранее народного представительства, и пока не выполнит этой своей миссии, действует безответственно, диктаторски».⁹⁰

У Временного правительства стать такой властью не получилось в первую очередь из-за контроля Совета рабочих и солдатских депутатов. «Нормальная правовая диктатура (не захватническая), - писал Виктор Михайлович, - предполагает лишь последующую ответственность за честное и дельное выполнение своей миссии, но никак не текущий «приостанавливающий» контроль, при котором диктатура уже перестает быть диктатурой».⁹¹ Вторая причина неудачи Временного правительства заключалась в том, что «будучи, в идее, временным многоголовым диктатором, оно не чувствовало ни волевой напряженности, ни дерзания, которые рождают настоящих диктаторов».⁹² Следствием этой «многоголовности» стало полное безволие и нерешительность правительства в проведении самых неотложных преобразований.

Народными массами, считал В.М. Чернов, Временное правительство воспринималось как «обломок царской думы, почему-то терпимой из милости там, где ему, очевидно, не место, где его пребывание является издевательством над народом».⁹³

Л.Д. Троцкий в «Истории русской революции» также лишь затронул вопрос о юридической природе Временного правительства. Он писал, что в результате победы революционного восстания изначально власть оказалась в руках Совета рабочих и солдатских депутатов, но члены Исполкома Петросовета передали ее Временному комитету, то есть буржуазии.⁹⁴ Получив власть в свои руки, члены Комитета не решились сразу сформировать правительство, ограничившись назначением в высшие правительственные учреждения комиссаров из членов Думы.⁹⁵ И только с 1 марта Временный комитет «приступил к формированию министерства, выдвинув в его состав тех самых людей, которых Дума начиная с 1915 года неоднократно рекомендовала царю, как пользующихся доверием страны, - это были

⁹⁰ Чернов В.М. Указ. Соч. С. 249.

⁹¹ Там же. С. 249.

⁹² Там же. С. 338.

⁹³ Там же. С. 250

⁹⁴ Троцкий Л.Д. История русской революции. Февральская революция. М. 2017. С. 158-159.

⁹⁵ Там же. С. 174.

крупные аграрии и промышленники, оппозиционные депутаты Думы, вожди прогрессивного блока». ⁹⁶ Это созданное министерство объявило, что обладает всей полнотой власти, но «вопреки всем официальным теориям, декларациям и вывескам, власть числилась за Временным правительством только на бумаге». ⁹⁷

В 1961 году вышла книга С.П. Мельгунова «Мартовские дни 1917 года», девятая глава которой - «Революционное правительство» - посвящена созданию Временного правительства. Автор отмечает внутреннюю противоречивость подписанного Михаилом Александровичем акта об отказе от принятия верховной власти: «манифест вопреки существующей конституции, без согласия Думы, объявлял трон вакантным до созыва Учредительного собрания, устанавливал систему выборов этого Учредительного собрания и передавал до его созыва Временному правительству абсолютную власть, которой не имел сам подписавший акт». ⁹⁸

Также Мельгунов отметил, что формула «по почину Государственной думы возникшее Временное правительство» являлась «подлогом», так как Временный комитет членов Государственной думы был избран частным совещанием и поэтому не имел юридического отношения к законодательной палате: «Суррогат учреждения становится синонимом самого учреждения. И такое словоупотребление делается общим местом – и в официальных актах (начиная с первого «манифеста» Временного правительства), и в официальных воззваниях, и в агитационной литературе». ⁹⁹ Эти противоречия привели к тому, что современники и участники революционных событий в первые дни марта 1917г. понимали создаваемую конструкцию государственной власти по-разному, но «все вопросы, касающиеся структуры власти, по существу оставались без ответа... Выхода из заколдованного круга недоумений и противоречий не было указано или не было найдено». ¹⁰⁰

Зарубежная историография. В зарубежной историографии также нет работ, посвященных юридической природе Временного правительства. Как и отечественные историки, зарубежные исследователи лишь затрагивают отдельные аспекты его юридической природы. Так, один из основоположников американского руссоведения Г.В. Вернадский ограничивается замечанием, что члены Думы отказались повиноваться императорскому указу о прерыве ее занятий и избрали специальный комитет, возглавивший революцию и назначивший Временное

⁹⁶ Троцкий Л.Д. Указ. Соч. С. 175.

⁹⁷ Там же. С. 331.

⁹⁸ Мельгунов С.П. Мартовские дни 1917 года. М. 2008. С. 530.

⁹⁹ Там же. С. 536.

¹⁰⁰ Там же. С. 544.

правительство и его председателя. В тоже время Николай II своим указом назначил князя Львова председателем правительства, и таким образом «революция была легализована даже с точки зрения наиболее убежденных монархистов».¹⁰¹

А. Мурхед считает первым правительством революционной России Временный комитет Думы: «...группа возглавляемых кадетами умеренных сформировала Чрезвычайный Комитет Думы, и в течение следующих нескольких дней этот орган путано и беспорядочно выполнял функции нового правительства России».¹⁰² Через несколько дней он был заменен Временным правительством, которое «не имело правового статуса – оно само избрало себя – и не было ни перед кем ответственно, в том числе и перед Советом, который также не имел законных прав на власть».¹⁰³

В 1967 году была опубликована книга Г.М. Каткова «Февральская революция». Описывая процесс отречения императора, историк отмечает, что принимавшие участие в свержении монарха генералы полагали, что в России будет создано правительство, ответственное перед Думой, и не ожидали «концентрации всей законодательной, исполнительной и юридической власти в руках деятелей, входящих во Временное правительство, над которым Дума или ее комитет не будут иметь никакой власти».¹⁰⁴ В качестве доказательства Катков приводит обращение командующего Северным фронтом к населению от 04.03.1917г., в котором говорится, что «исполнительная власть перешла к правительству, ответственному перед законодательными учреждениями.... В тоже время члены Государственной думы сформировали комитет с тем, чтобы заложить новые основы управления страны».¹⁰⁵ Большинство же членов Прогрессивного блока видело конструкцию власти следующим образом: верховная власть, представленная регентом Михаилом Александровичем, и Временное правительство, обязавшееся «передать в нужное время свои функции Учредительному собранию».¹⁰⁶

Также никто не понимал, кто должен будет назначить министров нового правительства: Николай II, новый царь, регент, председатель Государственной думы или ее Временный комитет?¹⁰⁷ Председатель Государственной думы, узнав об отречении императора в пользу брата, стал склоняться к следующей комбинации: Михаил Александрович отказывается от престола, прерогативы монарха осуществляет Временный комитет, административное

¹⁰¹ Verndasky G. The Russian Revolution 1917-1931. New-York. 1934. P. 40.

¹⁰² Moorhead A. The Russian Revolution. New-York. 1987. P. 146.

¹⁰³ Ibid. P. 163.

¹⁰⁴ Катков Г.М. Февральская революция. М. 2007. С. 373.

¹⁰⁵ Там же. С. 373.

¹⁰⁶ Там же. С. 422.

¹⁰⁷ Там же. С. 399.

управление страной - Временное правительство, а законодательную деятельность – Государственная дума.¹⁰⁸

По факту же получилось, что министра-председателя назначил император, (правда, вскоре от царской санкции отказались), а кабинет был сформирован Временным комитетом с официального согласия Совета рабочих и солдатских депутатов.¹⁰⁹ При этом сами члены Временного правительства не ощущали, что «их избрали или назначили Дума или ее председатель».¹¹⁰ И в итоге сложилась следующая конструкция государственной власти: Временное правительство «перестало быть исполнительной ветвью всеобъемлющего правительственного механизма, ответственного либо перед монархом, либо перед парламентом... и стало на самом деле местом сосредоточения верховной, исполнительной и законодательной власти».¹¹¹ Установлением этой конструкции завершился «переход от самодержавия Николая II к диктатуре Временного правительства».¹¹²

Л. Шапиро пишет, что Временное правительство «появилось в результате соглашения достигнутого между Исполнительным комитетом петроградского Совета и Временным комитетом Думы на полночном заседании, и быстрота его формирования, казалось, указывает, что за некоторое время до этого была достигнута договоренность о его составе».¹¹³ Наиболее проблемным для нового правительства был вопрос о его легитимности, «оно, безусловно, не возникло в результате выборов, и его связь с Думой через самоназначенный Временный комитет была незначительной».¹¹⁴ Поэтому «новое правительство, которое называло себя временным, срочно нуждалось в том, чтобы какой-либо пользующийся широким авторитетом орган даровал ему ту легитимность, которой правительству так ощутимо не хватало. Особенность слабости положения Временного правительства заключалась в том, что вскоре оно стало восприниматься населением как исполнительный орган власти при Петроградском Совете, который в свою очередь воспринимался в качестве законодательного органа».¹¹⁵

А. Рабинович, повествуя о подготовке корниловского мятежа, указывает, что предложенные генералом Корниловым меры по восстановлению дисциплины на фронте и в тылу, могли, по мнению А. Ф. Керенского, привести «к решительному разрыву с Советом, к кровопролитным столкновениям с возглавляемыми большевиками массами (исход которых было трудно предвидеть), а в лучшем случае к созданию авторитарного правительства, полностью

¹⁰⁸ Катков Г.М. Указ. Соч. С. 425.

¹⁰⁹ Там же. С. 418.

¹¹⁰ Там же. С. 421.

¹¹¹ Там же. С. 434-435.

¹¹² Там же. С. 439.

¹¹³ Shapiro L. The Russian Revolution of 1917. The origins of Modern Communism. New-York. 1984. P. 55.

¹¹⁴ Ibid. P. 56.

¹¹⁵ Ibid. P. 69.

подчиненного военным». ¹¹⁶ Данное заключение историка позволяет сделать вывод, что он рассматривал Временное правительство как правительство демократическое.

Ц. Хасегава считает, что «с 27 февраля по 2 марта в качестве квазиреволюционной власти функционировал думский Временный комитет». ¹¹⁷ Именно «Думский комитет, а не Временное правительство был признан правительствами Великобритании, Франции, Италии и Сербии в качестве носителя власти в России». ¹¹⁸ Но под влиянием П.Н. Милюкова ЦК партии кадетов принял решение отстранить думский комитет от реального управления страной, и Временное правительство, в котором ключевую роль играли представители партии Народной свободы, на своем первом заседании провозгласило, что вся полнота власти переходит к нему. «Это означало, что Временное правительство унаследовало такую же абсолютную власть, какой пользовался царь – или даже еще большую власть, поскольку с определенного времени власть императора ограничивалась Думой – и стало диктатурой, не несущей ответственность перед Думой или каким-либо иным институтом.... Фактически это было равноценно провозглашению Временного правительства не просто правительством, а государством. И тогда становится ясным смысл прозвучавшего в стенах Таврического дворца утверждения П.Н. Милюкова, что Временное правительство получило свою легитимность от революции». ¹¹⁹

Легкость, с которой Думу отодвинули от власти, Хасегава объясняет тем, что она не осмелилась объявить себя Учредительным собранием. «Если бы Дума совершила такой акт, то это бы чрезвычайно подняло ее авторитет». ¹²⁰ Но она не рискнула встать на этот путь, и «упустила единственную возможность установить неоспоримую революционную власть». ¹²¹ В результате «не получив легитимность от монархии и сознательно разорвав свою связь с Думой, Временное правительство имело единственный источник легитимности в «революции». И еще оно не имело связи с восставшими массами, присягнувшими на верность петроградскому Совету, а не Временному правительству». ¹²²

Р. Пайпс считает, то думский Комитет стал первым правительством, поскольку «по пословице «на безрыбье и рак рыба» петроградское население за правительство принимало Думу». ¹²³ В свою очередь «неспособность Думы сразу и недвусмысленно объявить себя властью имела катастрофические последствия, ибо лишила Временное правительство, образованное из нее, законных оснований. Однако значение, придаваемое этому факту, определяется не столько

¹¹⁶ Рабинович А. Большевики приходят к власти. Революция 1917 года в Петрограде. М. 1989. С. 132.

¹¹⁷ Xasegawa T. The February Revolution. 2018. Chicago. P. 620.

¹¹⁸ Ibid. P. 622.

¹¹⁹ Xasegawa. T. The February Revolution. P. 627.

¹²⁰ Ibid. P. 653.

¹²¹ Ibid. P. 653.

¹²² Ibid. P. 637.

¹²³ Пайпс Р. Русская революция. М. 1994. В 2 т. Т. 1. С. 319.

проблемой легальных основ власти, которой население по большому счету было не слишком озабочено, сколько отражением господствующего образа мыслей – а именно: боязнью ответственности».¹²⁴

Появление Совета имело следствием установление двоевластия, в рамках которого «теоретически «Временный комитет» Думы, вскоре переименованный во Временное правительство, нес всю административную ответственность, а функции Совета сводились к контролю, какой может осуществлять законодательный орган по отношению к исполнительному».¹²⁵ Р. Пайпс подчеркивает двусмысленность природы сложившегося режима двоевластия: «Теоретически при двоевластии кабинет должен был функционировать как совмещенный законодательный орган, и в той и в другой функции подвластный праву вето, которым наделен Совет, представляемый Исполкомом. Но на практике Совет не только осуществлял контроль над Временным правительством, но и самочинно издавал законы».¹²⁶ Само же правительство, не имея точного представления о своих функциях, «официально...исполняло роль как бы местоблюстителя, взяв на себя заботу о государстве до созыва Учредительного собрания».¹²⁷

Недостаток легитимности вынуждал правительство прибегать к поддержке Совета, но по большому счету, полагает историк, эта поддержка не дала искомым результатов: «Решение испрашивать свои полномочия у Совета, представленного Исполкомом, психологически вполне объяснимо. Но решение это едва ли наделяло новое правительство законными правами, в которых оно нуждалось».¹²⁸

Исполнительный комитет Совета, по мнению Р. Пайпса, являлся «не столько исполнительным органом Совета, как явствовало из его названия, сколько координационным органом социалистических партий, поставленным над Советом и говорящим от его имени».¹²⁹

Таким образом, до настоящего времени в научной литературе отсутствуют специальные работы, посвященные исследованию юридической природы Временного правительства. Поэтому настоящая работа ставит целью восполнить данный пробел в историко-правовой науке.

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

¹²⁴ Пайпс Р. Указ. Соч. С. 319.

¹²⁵ Там же. С.325.

¹²⁶ Там же. С.352.

¹²⁷ Там же. С.333.

¹²⁸ Там же. С.326.

¹²⁹ Там же. С.322.

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.

Также основу исследования составили научные труды ученых-юристов, посвященные вопросам организации и функционирования центральных органов государственной власти, в

частности: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, А.Д. Градовского, Н.Н. Ефремовой, Н.А. Захарова, Д.Л. Златопольского, Н.М. Лазаревского, П.Е. Казанского, Б.А. Кистьяковского, 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.

Также большую роль при подготовке работы сыграли труды представителей исторической науки, в частности: А.Я. Авреха, Э.Г. Бурджалова, Г.В. Вернадского, П.В. Волобуева, Ф.А. Гайда, В.С. Дякина, Г.И. Злоказова, О.Н. Знаменского, А.В. Игнатъева, Г.З. Иоффе, Г.М. Каткова, П.Н. Милюкова, И.И. Минца, А.Б. Николаева, И.М. Пушкаревой, А. Абрамовича, С.Е. Рудневой, В.И. Старцева, Ц. Хасегавы, А.В. Шубина, Л. Шапиро и других.

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.

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

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 уступать 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 тоже 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 Советами 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 эсеров-

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.

Глава 1. ИСТОЧНИК ВЛАСТИ И ЛЕГИТИМНОСТЬ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

1.1. Понятие легитимности. Легитимность власти в дореволюционной России

«Во всяком государстве какое-либо учреждение сосредоточивает в своих руках всю полноту верховной власти. Оно является источником всякой власти, и все прочие установления действуют его именем и по его полномочию», - писал А.Д. Градовский.¹³⁰

В Российской империи до Февральской революции в качестве такого института выступал монарх. В Основных государственных законах его правовое положение определялось следующей формулой: «Императору всероссийскому принадлежит верховная самодержавная власть».¹³¹ А.Д. Градовский писал: «Отличительное свойство монархической власти состоит в том, что она действует в силу собственного своего права, ни от кого не заимствованного».¹³² Этот же признак монархии отмечал и А.А. Мишин: «...власть монарха юридически считается производной от какой-либо другой власти, органа или избирательного корпуса. Монарх властвует (ограниченно или абсолютно) по собственному праву и считается источником всей государственной власти».¹³³

Указание на источник императорской власти содержалось в титуле российского императора, начинавшегося со слов «Божиею милостью».¹³⁴ Эта идея часто декларировалась в издаваемых российским монархом законодательных актах. Например, Манифест от 3 июня 1907 г. гласил: «От Господа Бога вручена Нам власть Царская над народом Нашим. Пред Престолом Его Мы дадим ответ за судьбы Державы Российской».¹³⁵

«В нормальном порядке, - писал Б.Н. Чичерин, - юридический титул верховной власти заключается в положительном законе. То лицо, физическое или нравственное, юридически облечено верховной властью, которое получило ее на основании закона, действующего в государстве. По самому существу государства, этот порядок должен быть непрерывный. Власть должна приобретаться и передаваться законным образом».¹³⁶

Власть российских императоров полностью соответствовала указанному признаку, то есть являлась легальной. Также она обладала безусловной легитимностью в глазах населения. Если

¹³⁰ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. М. 2006. Т. 1. С. 144.

¹³¹ Высочайше утвержденные основные государственные законы от 23.04.1906г., ст. 4 // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Сост. В.А. Томсинов. М. 1998. С. 312.

¹³² Градовский А.Д. Указ. Соч. Т. 1. С. 156.

¹³³ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1998. С. 179.

¹³⁴ Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. М. 2007. С. 505.

¹³⁵ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 505.

¹³⁶ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М. 2014. С. 77.

термин «легальность» означает законность, то «понятие легитимности скорее носит оценочный, этический и политический характер».¹³⁷

Классическое определение легитимности дал М. Вебер: «легитимность – это не только законность данной власти с формально-юридической точки зрения, но и явление социально-психологическое, состоящее в принятии обществом данной политической власти или, как минимум, пассивном повиновении ей».¹³⁸ Он выделял три основания легитимности:

1. Авторитет «вечно вчерашнего»: авторитет нравов, освященных исконной значимостью и привычной ориентацией на их соблюдение.

2. Авторитет необычного личного дара (харизма), полная личная преданность и личное доверие, вызываемое наличием качеств вождя у какого-то человека.

3. Господство в силу легальности, в силу веры в обязательность легального установления и деловой компетентности, обоснованной рационально созданными правилами.¹³⁹

Насчитывавшая более чем тысячелетнюю историю власть российских монархов обладала всеми тремя основаниями легитимности. Правда, далеко не каждый император обладал незаурядными личными данными, но статус «помазанника Божьего» создавал вокруг его личности мистический ореол, компенсирующий недостаток харизмы.

В свою очередь, это обеспечивало признание монархии как легитимной власти со стороны населения. Данный факт неоднократно отмечался отечественными правоведами. «В государстве действительной властью является тот, кого масса населения считает представителем и носителем государственной власти, - писал Н.И. Лазаревский.¹⁴⁰ И если, - продолжал он, - как это, например, было до последнего времени в России, народ считает единственным самостоятельным представителем власти одного государя, если народ верит в то, что государь делает все на пользу народа и что всякая иная власть имела бы в виду свои личные, а не народные интересы, то мы имеем налицо такие условия, при которых государь в действительности является источником всех властей: все власти получают свои полномочия от государя, он же сам ни от кого не зависит, ни от кого своих полномочий не получает, но непосредственно сам ими обладает. Все остальные органы государства в глазах народа являются законными только постольку, поскольку они получили свои полномочия от государя».¹⁴¹

Аналогичное мнение высказывал П.Е. Казанский: «Из одного факта существования Царского самодержавия мы должны были бы сделать заключение, даже если бы не было других

¹³⁷ Медведев М.А. Идеино-теоретические и нормативно-правовые основания легитимации публичной политической власти // Дисс. канд. юрид. наук. СПб. 2004. С. 38.

¹³⁸ Цит по: Медведев М.А. Указ. Соч. С. 39-40.

¹³⁹ Медведев М.А. Указ. Соч. С. 85-86.

¹⁴⁰ Цит. по Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 539.

¹⁴¹ Цит. по Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 539.

данных, что как в прошлом, так и ныне русский народ признает разумность личного верховенства Царя как основы русского государственного строя».¹⁴²

1.2. Легитимность Временного правительства

В отличие от всероссийского самодержца за Временным правительством не стоял авторитет традиции. Являясь коллегиальным органом государственной власти, оно в принципе не могло иметь авторитета необычного личного дара. Правда, определенной харизмой обладал А.Ф. Керенский, но, будучи только одним из его членов, он не мог «передать» авторитет своего личного дара правительству в целом. И, конечно, Временное правительство в принципе не могло быть законным, поскольку оно пришло к власти в результате революционного переворота.

Правда, Временное правительство относительно быстро получило международное признание со стороны всех союзных и большинства нейтральных стран. Но, как отмечал, Б.Н. Чичерин: «Признание верховной власти другими правительствами дает ей внешнюю законность, которая, присоединяясь к внутренней, сообщает большую прочность власти. Но относительно самостоятельных государств, признание или непризнание верховной власти другими несколько не изменяет внутреннего ее права».¹⁴³ Таким образом, международного признания было недостаточно для того, чтобы сделать Временное правительство легитимным в глазах населения страны.

Первыми на это обратили внимание П.Н. Миллюков и А.И. Гучков. По их мнению, легитимность Временному правительству могла быть обеспечена только авторитетом «вечно вчерашнего». На заседании в квартире у князя Путятина Миллюков пытался донести до великого князя Михаила Александровича, что «сильная власть, необходимая для укрепления нового порядка нуждается в опоре привычного для масс символа власти. Временное правительство одно, без монарха, является «утлой ладьей», которая может потонуть в океане народных волнений, стране при этих условиях может грозить потеря всякого сознания государственности и полная анархия, раньше чем соберется Учредительное собрание».¹⁴⁴

Для этого они считали необходимым заставить Николая II отказаться от престола в пользу сына, возложив регентство на великого князя Михаила Александровича. В интервью «Times» Миллюков подчеркивал: «Новое правительство считает необходимым, чтобы отречение Государя от престола состоялось официально и чтобы регентство было временно возложено на великого князя Михаила Александровича».¹⁴⁵

¹⁴² Там же. С. 540.

¹⁴³ Чичерин Б.Н. Указ. Соч. С. 78.

¹⁴⁴ Миллюков П.Н. История второй русской революции. М. 2014. С. 51.

¹⁴⁵ Утро России. 1917. 3 марта. С. 1.

За отречением к царю были командированы сам А.И. Гучков и депутат Думы В.В. Шульгин. Как отмечал С.Л. Ронин: «Миссия таких лидеров Государственной думы, как Гучков и Шульгин, к уже отрекшемуся от престола Николаю II 2 марта 1917 г. преследовала совершенно определенную цель: добиться «законного» утверждения прежним императором назначения князя Львова на пост председателя нового совета министров (Временного правительства)».¹⁴⁶

Как известно, этот план потерпел неудачу. Николай II отрекся от трона не в пользу сына, а в пользу брата, а тот, в свою очередь подписал акт об отказе от принятия верховной власти, в котором призвал население страны повиноваться «облеченному всею полнотою власти» Временному правительству. Этот акт С.Л. Ронин охарактеризовал как «еще один маневр «легальной» передачи власти Временному правительству из рук прежней династии - из рук Михаила».¹⁴⁷ Эта оценка содержала в себе долю истины. Действительно, в первые недели марта 1917 г. в газетах появлялись публикации, в которых со ссылкой на подписанный великим князем акт указывалось на преемственность власти Временного правительства от монарха.

Так, «Речь» заявляла: «Поднявшаяся на защиту своих прав страна добилась передачи «полноты власти» от старой, низвергнутой ею власти к правительству, созданному по почину Государственной думы в ответ на повелительное требование, вызванное революцией. Революция, почин Думы и переданный старым режимом легальный титул – таковы три источника «полноты власти» Временного правительства. Такое происхождение возлагает на Временное правительство совершенно исключительную ответственность».¹⁴⁸

Редакция газеты «Право» предложила достаточно замысловатую конструкцию, с помощью которой попыталась обосновать преемственность власти. По ее мнению, происходившие с 23 февраля по 3 марта события имели двойственную природу. С одной стороны, они представляли собой классический государственный переворот, а, с другой - являлись таким же результатом изъятия «свободной воли народа», как и решение Земского собора 1613 г. об избрании на престол Михаила Романова. Государственная дума, - говорилось в статье, - «отвергла власть монарха и власть государственного совета и признала за собой, как за единственным органом народного представительства, временные учредительные функции с тем, чтобы образованное думою Временное правительство созвало учредительное собрание «для установления формы правления и конституции страны».¹⁴⁹ В свою очередь монархия также «признала за собой, таким образом, в вопросе престолонаследия, опять-таки временные учредительные функции с тем, чтобы, так же, как дума, передать окончательные учредительные полномочия будущему

¹⁴⁶ Ронин С.Л. Конституционные проекты Временного правительства // Советское государство и право. 1947. № 4. С. 45-46.

¹⁴⁷ Там же. С. 46.

¹⁴⁸ Речь. 1917. 7 марта. С. 2.

¹⁴⁹ Новое право // Право. Еженедельная юридическая газета. 1917. 21 марта. С. 428.

учредительному собранию».¹⁵⁰ В результате этих действий Государственной думы и монархии «старая законность была нарушена...и совместной учредительной волею их установлен переходный порядок, весь смысл и цель которого – довести страну до нового права».¹⁵¹

С.Л. Ронин охарактеризовал подобного рода публикации как «попытки идеологов буржуазно-помещичьей контрреволюции представить Временное правительство как власть, получившую свои прерогативы на «законном» основании из рук царского правительства, без революции, без свержения самодержавия».¹⁵²

Е.А. Скрипилев пришел к более обобщенному выводу: «Рассуждая о легальном, или «законном», происхождении Временного правительства, буржуазные юристы искали, по меткому выражению М.Н. Покровского, «юридической спайки между старым режимом и Временным правительством». Происхождение власти последнего они выводили из акта от 3 марта об отказе от трона Михаила Романова».¹⁵³

В подтверждение своего мнения Е.А. Скрипилев ссылается на опубликованную в номере 27 газеты «Право» статью А.А. Боголепова «Современный государственный строй России», в столбце 1065 которой содержится следующая фраза: «До созыва же Учредительного собрания всею полнотою власти облечено, как указывается в акте 3 марта, Временное правительство».¹⁵⁴ По моему мнению, ссылка на данную статью не является удачной, поскольку несколькими абзацами ниже А.А. Боголепов дает следующую характеристику акту великого князя: «Актом 3 марта монарх также склонился перед Временным правительством. Многочисленный ряд других признаний Временного правительства и приветствий ему как из Петрограда, так и из провинции, а равно из действующей армии, а также присяга ему последней, сделали его, действительно, правительством, общепризнаваемым в государстве Российском».¹⁵⁵

Таким образом, сам А.А. Боголепов квалифицирует подписанный великим князем акт как документ, которым не устанавливается, а признается власть Временного правительства. Поэтому и в приведенной выше цитате в столбце 1065 он использует формулировку: «как указывается в акте 3 марта», а не «как установлено актом 3 марта».

Более того, даже беглый обзор мнений как «буржуазных», так и «мелкобуржуазных» правоведов и политиков не подтверждает вывод Е.А. Скрипилева, что они преследовали цель доказать наличие легальной преемственности между свергнутым режимом и Временным правительством.

¹⁵⁰ Новое право // Право. Еженедельная юридическая газета. 1917. 21 марта С. 428.

¹⁵¹ Там же. С. 428.

¹⁵² Ронин С.Л. Указ. Соч. С. 45.

¹⁵³ Скрипилев Е.А. Всероссийское учредительное собрание. М. 1982. С. 83.

¹⁵⁴ Боголепов А.А. Новый государственный строй России // Право. 1917. 11 июля. С. 1065.

¹⁵⁵ Там же. С. 1066.

Показательным в этом отношении является позиция «главного штаба» «буржуазных» правоведов - Юридического совещания. 11 марта 1917 г. им рассматривался вопрос «об опубликовании в Собрании узаконений и распоряжений Правительства актов, приведших к образованию нового государственного строя». Заслушав доклад Б.Э. Нольде, Юридическое совещание постановило «предложить на рассмотрение Временного правительства заключение свое о необходимости обнародовать следующие акты:

- 1) постановление частного Совещания членов Государственной думы 27 февраля об избрании Временного комитета на восстановление порядка и о поручении Совета старейшин назначить членов этого Комитета;
- 2) постановление Совета старейшин о составе Временного комитета членов Государственной думы;
- 3) объявление Временного комитета членов Государственной думы от 27 февраля 1917 г. о принятом им на себя восстановлении порядка и
- 4) сообщение Временного комитета членов Государственной думы от 3 марта 1917 года об образовании Временного правительства и о его составе».¹⁵⁶

Подписанный Михаилом Александровичем акт об отказе от принятия верховной власти в данном перечне отсутствует. Очевидно, что если бы члены Юридического совещания преследовали цель найти «юридическую спайку» между старым режимом и Временным правительством, то они посчитали бы необходимым включить в него и акт великого князя.

Н.И. Палиенко в докладе, посвященном юридической природе Временного правительства, подчеркивал, что «до манифестов об отречении от престола и во время их издания действовали уже новые революционные начала, и образовывался иной строй власти, получивший народное признание»¹⁵⁷

В.М. Устинов писал, что новая власть есть «первый творческий акт народа, прорвавшегося к свободе. Пусть не все участвовали в ее избрании, но все, - будем верить, что все, - сопричастны тому духу свободы, который ее породил».¹⁵⁸ По мнению М.Я. Лазерсона, Временное правительство появилось на свет благодаря компромиссу между основными общественными силами – буржуазной демократией, пролетариатом и крестьянством.¹⁵⁹ Позицию М.Я. Лазерсона разделял и М. А. Рейснер.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – Октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. Т. 1. М.2018. С. 48.

¹⁵⁷ Палиенко Н.И. Правовое положение Временного Правительства и революционная конституция России до большевистского переворота // Право и жизнь. 1918. № 2-й – 3-й. 15 сент. – 1 окт. С. 11.

¹⁵⁸ Устинов В.М. Признание новой власти // Утро России. 1917. 3 марта. С. 1.

¹⁵⁹ Лазерсон М.Я. «Десять министров» и «Временное правительство» // Вестник права. 1917. № 26-27. С. 527.

¹⁶⁰ Рейснер М.А. Русская революция и ее учреждения. Пг. С. 20.

Выпускник юридического факультета Казанского университета Л.М. Неманов считал, что по своему происхождению Временное правительство ничем не отличается от Совета рабочих и солдатских депутатов, так как оба эти учреждения созданы «победоносной революцией».¹⁶¹ Эту же характеристику источника власти нового правительства почти дословно воспроизвела газета «Вечернее Время»: «Временное Правительство и Совет рабочих и солдатских депутатов созданы революцией».¹⁶²

Правый эсер В.М. Зензинов утверждал, что победа революции «явилась не результатом соглашения между властью и Думой или какой-либо иной организацией, она была взята с бою».¹⁶³ Революционное движение на улицах Петрограда достигло к 27 февраля такого масштаба, что созданному для поддержания порядка Временному комитету членов Думы «сначала пришлось превратиться в «Исполнительный Комитет Государственной думы», а затем, по соглашению с Советом рабочих депутатов, и во «Временное правительство», члены которого, как сказал П.Н. Милюков, были «избраны революцией».¹⁶⁴

А лидер эсеров В.М. Чернов, явно имея в виду Милюкова и Гучкова, с иронией писал, что члены Временного правительства, «не довольствуясь «помазанием» силою народной революции, придавали огромное значение тому, чтобы сама старая власть *volens-nolens* признала новый порядок вещей и отрелась в его пользу». Однако, отмечал он, и акт об отречении, и акт об отказе от принятия верховной власти «исходили уже от людей, переставших быть правительством, и потому никакой конституционной силы не имели».¹⁶⁵

Я.М. Магазинер считал, что вообще не имеет смысла обсуждать, от кого Временное правительство получило власть, что «обосновывать эти права с точки зрения прошлого или будущего правопорядков в одинаковой мере юридически неправильно; достаточно установить, что революция, то есть борьба за верховную власть, была удачна, и что теперь все функции этой власти, то есть прежде всего законодательная и административная власти, осуществляются Временным правительством».¹⁶⁶

Обзор мнений отечественных правоведов и политиков позволяет прийти к выводу, что далеко не все из них разделяли идею о наличии легальной преемственности между монархией и Временным правительством. Связано это было с тем, что, во-первых, она противоречила фактическим обстоятельствам. Николай II подписал указ о назначении Г.Е. Львова председателем совета министров только сутки спустя после того, как Временное правительство

¹⁶¹ Неманов Л.М. Временное правительство и Совет Рабочих и Солдатских Депутатов//Биржевые ведомости. 1917. 11 апр. С. 1.

¹⁶² Вечернее Время. 1917. 24 апр. С. 1.

¹⁶³ Зензинов В.М. Смысл событий // Дело народа. 1917. 15 марта. С. 2.

¹⁶⁴ Там же. С. 2.

¹⁶⁵ Чернов В.М. О природе власти Временного правительства // Дело народа. 1917. 30 апр. С. 1.

¹⁶⁶ Магазинер Я.М. Республика или монархия // Право. 1917. № 9. С. 481.

было создано. Этот факт отмечался многими современниками. Например, близкий соратник первого министра-председателя Т.Н. Полнер писал, что «...согласие князя Г.Е. Львова на занятие постов председателя Совета министров и министра внутренних дел – дано ранее указа государя и вне связи с ним».¹⁶⁷ Кроме того, в указе говорилось о назначении Г.Е. Львова председателем совета министров Российской империи, а не Временного правительства революционной России.

Что касается подписанного Михаилом Александровичем акта от 3 марта, то его законность сразу вызвала сильные сомнения. Наиболее исчерпывающую характеристику юридической природы этого документа дал В.А. Маклаков: «...он (Михаил Александрович – А. К.) подписал странный и преступный манифест, который он не имел никакого права подписывать, даже если бы он был монархом. Наперекор конституции и без согласия Думы он объявил престол свободным до созыва Учредительного собрания. Своей властью он установил форму выборов в это собрание, совершенно игнорируя Думу и конституцию, и передал власть абсолютного монарха, которой он не обладал, Временному правительству, которое, как он выразился, было создано «по инициативе Думы».¹⁶⁸ Н.И. Палиенко также видел в этом акте «полный разрыв с существовавшим до того времени легальным порядком организации верховной власти».¹⁶⁹

Во-вторых, идея о преемственности власти Временного правительства не имела успеха еще и потому, что монархический режим был настолько непопулярен среди населения, что не мог обеспечить новому правительству никакой легитимности. Первыми смогли в этом убедиться сами П.Н. Милюков и А.И. Гучков. Первый во время выступления в Екатерининском зале Таврического дворца вызвал бурное негодование аудитории заявлением, что династия должна сохраниться. Столкнувшись с такой реакцией, Милюков, отвечая на вопрос, кто выбрал Временное правительство, уже не решился сослаться на преемственность его власти и заявил, что правительство «выбрала русская революция».

Что касается А.И. Гучкова, то его попытка зачитать акт об отречении рабочим железнодорожных мастерских чуть не закончилась трагедией. Услышав, что трон переходит к Михаилу Александровичу, и, соответственно, монархический режим сохраняется, рабочие пришли в настолько сильное негодование, что чуть не расправились с Гучковым.

Поэтому очень скоро о подписанных Николаем II и его братом актах перестали упоминать. Впоследствии П.Н. Милюков признавал, что на массовое сознание идея о преемственности власти Временного правительства от монарха никакого влияния не оказала. «В общем сознании

¹⁶⁷ Полнер Т.Н. Жизненный путь князя Георгия Евгеньевича Львова: Личность. Взгляды. Условия деятельности. М. 2001. С. 341.

¹⁶⁸ Маклаков В.А. Предисловие «La Chute du Regime Tsarist. - Interrogatoires». Collection de memoires pour server a l'histoire de la guerre mondiale. Paris. 1927. P. 12.

¹⁶⁹ Палиенко Н.И. Указ. Соч. Право и жизнь. 1918. № 2-й - 3й. 15 сент. – 1 окт. С. 11.

современников этого первого момента, - писал он, - новая власть, созданная революцией, вела свое преемство не от актов 2 и 3 марта, а от событий 27 февраля». ¹⁷⁰ Поэтому в июле 1917 г. та же «Речь» писала о происхождении власти Временного правительства совсем в другом тоне, нежели в марте: «Революционная власть лишена, так сказать, формальной санкции в своем происхождении. Она создается фактом переворота и в момент его, но все атрибуты государственной власти после этого должны ей принадлежать не в меньшей степени, чем самой легитимной власти... Революционные силы, создавая новую власть и предопределяя в момент образования состав и программу ее, этим самым передают, так сказать, суверенитет революции в руки созданной революцией власти». ¹⁷¹

Хотя эта точка зрения является преобладающей в исторической литературе, тем не менее, и в наши дни можно встретить утверждения, что Временное правительство получило власть непосредственно от императора. Например, Д.В. Бондаренко в монографии «Взаимоотношения Временного правительства и Украинской Центральной Рады» пишет: «В тоже время необходимо учесть факт утверждения состава Временного правительства монархом, при отречении, что позволяет говорить о соблюдении принципа преемственности права и правовой состоятельности самого Временного правительства». ¹⁷² При этом, противореча самому себе, Д.В. Бондаренко в этой же монографии отмечает, что «революция и есть воплощенное беззаконие в том смысле, что она представляет собою ломку существующего государственного строя и правопорядка». ¹⁷³

Стоит отметить, фактическую ошибку исследователя: указом Правительствующему сенату Николай II не утверждал состава Временного правительства, а лишь назначил князя Львова председателем совета министров. При этом сам Г.Е. Львов участия в назначении других членов Временного правительства не принимал.

Таким образом, уже среди современников превалирующей стала точка зрения, что источником власти Временного правительств является революция. Но по вопросу о том, от какого из созданных революцией учреждений – Временного комитета членов Государственной думы или Петроградского Совета рабочих депутатов – оно получило свои полномочия, единства уже не было.

Как указывалось выше, о том, что Временное правительство создано «по почину» Государственной думы говорилось в подписанном Михаилом Александровичем акте от 3 марта. Автор этой формулы В.В. Шульгин вспоминал, что при составлении акта «особенно долго спорили о том, кто поставил Временное правительство: Государственная ли Дума или «воля

¹⁷⁰ Миллюков П.Н. Указ. Соч. С. 53.

¹⁷¹ Ган М. О революционной власти // Речь. 1917. 14 июля. С. 2.

¹⁷² Бондаренко Д.В. Взаимоотношения Временного правительства и Украинской Центральной Рады. Одесса. 2004. С. 24.

¹⁷³ Там же. С. 89.

народа»? Керенский потребовал от имени Совета рабочих и солдатских депутатов, чтобы была включена воля народа. Ему указывали, что это неверно, потому что правительство образовалось по почину Комитета Государственной думы... Наконец помирились на том, чтобы было «волею народа, по почину Государственной думы, но в окончательном тексте «воля народа» куда-то исчезла».¹⁷⁴

Исчезновение из текста упоминания о «воле народа» не было случайным. По свидетельству одного из авторов акта В.Д. Набокова, «по условиям момента, казалось необходимым... воспользоваться этим актом для того, чтобы – в глазах той части населения, для которой он мог иметь серьезное нравственное значение, – торжественно подкрепить полноту власти Временного правительства и преемственную связь его с Государственной думой».¹⁷⁵

Но довольно быстро выяснилось, что та часть населения, ради которой это делалось, крайне малочисленна, и поэтому вскоре об определяющей роли законодательной палаты в революционных событиях и о том, что именно от нее правительство получило свои полномочия, стали говорить в основном только на частных совещаниях членов Думы.¹⁷⁶ А в издаваемой думским Комитетом газете «Известия Временного Комитета» публиковались заметки и постановления Комитета, в которых последний указывался в качестве создателя правительства и источника его власти.¹⁷⁷

Имея в виду подобного рода утверждения, Л.Д. Троцкий в выступлении на I съезде Советов охарактеризовал Думу как «учреждение, которое заявляет, что оно является матерью Временного правительства... Она считает, что ей принадлежит право творчества правительства, что это право она сохраняет за собой, и если понадобится может в любой момент создать новое правительство».¹⁷⁸

Указания на «почин Думы» могли на первый взгляд придавать Временному правительству легальность, поскольку в отличие от Совета рабочих и солдатских депутатов Дума являлась органом государственной власти, чей государственно-правовой статус был установлен Основными государственными законами. Однако так могло показаться только на первый взгляд. Временное правительство было создано не Думой, а Временным комитетом ее членов, который в свою очередь был создан по решению не Государственной думы, а частного совещания депутатов. Личный состав Комитета был определен опять-таки не Государственной думой, а ее Советом старейшин.

¹⁷⁴ Шульгин В.В. Дни. Л. 1925. С. 200-201.

¹⁷⁵ Набоков В.Д. Временное Правительство // Архив русской революции. Сост. И.В. Гессен. В 22 т. Т. 1-2. М. 1991. С. 21.

¹⁷⁶ Буржуазия и помещики в 1917 году: частные совещания членов Государственной Думы // Под ред. А.К. Дрезена. М. Л. 1932. С. 172, 196, 220, 224, 233.

¹⁷⁷ См.: Известия Временного Комитета. 1917. 30 апр. С. 2; 15 июля. С. 2.

¹⁷⁸ Новая жизнь. 1917. 10 июня. С. 2.

Тот факт, что частное совещание членов Думы не является ни органом государственной власти, ни созданным им учреждением в доказательствах не нуждается. Фактически, решение о создании Временного комитета было принято не законодательной палатой, а группой частных лиц.

Что касается Совета старейшин, то в отличие от частного совещания это было официальное думское учреждение. Но для того, чтобы понять, насколько оно имело право создавать такой Комитет, следует рассмотреть его юридическую природу.

Как известно, участники частного совещания членов Думы первоначально действовали крайне осторожно, пытаясь придать создаваемому ими комитету максимум легальности. Поэтому они, отвергнув предложения учредить диктатуру или объявить Думу Учредительным собранием, поддержали идею П.Н. Милюкова, «принять «неуклюжую формулу», которая предусматривала создание Временного комитета членов Государственной думы «для восстановления порядка и для сношения с лицами и учреждениями».¹⁷⁹ По воспоминаниям лидера кадетов, эта формула «ограничиваясь минимумом, ... все же создавала орган и не подводила думцев под криминал».¹⁸⁰

Однако, несмотря на «неуклюжее» название, новый комитет являлся в чистом виде революционным учреждением. Революционная природа комитета становится отчетливо видна, если рассмотреть юридическую природу создавшего его учреждения – Совета старейшин.

Совет старейшин был создан в 1906 году II Государственной Думой с целью упорядочения и повышения эффективности ее работы и состоял из членов думского президиума и представителей от фракций – по два от каждой крупной фракции и по одному от небольших.¹⁸¹

В 1909 г. П.П. Гронский в своей статье перечислил вопросы, рассмотренные Советом старейшин за три года его существования:

1. Составление плана законодательных работ и порядок рассмотрения законопроектов.
2. Направление законопроектов в различные комиссии и их распределение между комиссиями.
3. Организация думских комиссий, способ их избрания и распределение мест между представителями различных фракций.
4. Сокращение прений и числа ораторов.
5. Порядок рассмотрения бюджета.
6. Порядок рассмотрения запросов.
7. Выяснение числа заседаний в неделю.

¹⁷⁹ Цит. по: Николаев А.Б. Революция и власть: Государственная дума IV созыва. 27 февраля – 3 марта 1917 г. // Дисс... доктора ист. наук. СПб. 2005. С. 215

¹⁸⁰ Цит. по: Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 215.

¹⁸¹ Гронский П.П. Совет старейшин // Право. Еженедельная юридическая газета. 1910. № 4. С. 202.

8. О сроке рождественского перерыва сессии.
9. О сроках конца и начала сессии.
10. О толковании параграфа 128 наказа.
11. О штатах думской канцелярии.
12. О выставке в Токио.¹⁸²

П.П. Гронский отмечал, что в парламентах зарубежных стран Советы старейшин обладали аналогичными полномочиями. Так, в сферу компетенции *Seniorenconvent*'а германского рейхстага входили следующие вопросы: определение плана законодательной работы ближайшей сессии, установление порядка обсуждения дел в течение сессии и распределение между фракциями мест в комиссиях рейхстага.¹⁸³

Таким образом, будучи классическим координационным органом, единственная функция которого заключалась в организации работы парламента, Совет старейшин явно не имел полномочий создавать учреждение, главной задачей которого являлось восстановление порядка в столице, и, следовательно, создание такого комитета являлось явно революционным актом. Соответственно, можно сделать вывод, что юридическая природа Временного Комитета ничем не отличалась от юридической природы Совета рабочих депутатов: оба являлись в чистом виде революционными учреждениями. Поэтому по большому счету попытки создать вокруг правительства «ореол» легальности посредством указаний на «почин Думы» изначально были обречены на неудачу.

Тоже самое можно сказать и о возможностях законодательной палаты помочь Временному правительству приобрести легитимность в глазах населения. В этом отношении Думу считали бесполезной даже кадеты. Много лет спустя их лидер писал: «это была Дума «третьего июня» - Дума, зажатая в клещи прерогативами «самодержавной» власти, апрельскими основными законами 1906 года, «пробкой» Государственного совета, превратившегося в «кладбище» думского законодательства... Дума была тенью своего прошлого».¹⁸⁴

Что касалось социалистов, то они не только не считали, что Думу источником власти Временного правительства, но зачастую даже отрицали тот факт, что законодательная палата и ее Комитет играли значительную роль в революционных событиях.

Например, М.А. Рейснер писал, что монархия была свергнута пролетариатом и армией, чьим представителем является Совет рабочих и солдатских депутатов, уступивший думскому комитету право сформировать «объединенное министерство».¹⁸⁵

¹⁸² Гронский П.П. Совет старейшин (Окончание) // Право. Еженедельная юридическая газета. 1910. № 5. С. 199.

¹⁸³ Там же. С. 203.

¹⁸⁴ Миллюков П.Н. Воспоминания. В 2 т. Т. 2. М. 1990. С. 260.

¹⁸⁵ Рейснер М.А. Русская революция и ее учреждения. Пг. 1917. С. 20.

Газета «День» также заявляла, что основной движущей силой революции являлся только Совет рабочих депутатов, ставший «органом народного восстания», в то время как Временный комитет реальной силой не располагал. Первые дни революции, - писал В.А. Канторович, - были временем «действительной диктатуры Совета рабочих, а потом и солдатских депутатов, диктатуры неизбежной, объективно для революции нужной и всеми тогда признаваемой». Но после разгрома царизма «историческое предопределение выдвинуло тогда на авансцену политической жизни либеральную буржуазию». Будучи политически зрелым органом, Совет это прекрасно понимал, а потому и передал власть сформированному ВКГД буржуазному правительству.¹⁸⁶

Л.Д. Троцкий, выступая на I съезде Советов, также отрицал какую-либо правовую связь между Думой и правительством: «Временное правительство есть нечто юридически незаконное. Образовался исторический перерыв - никакой преемственности с прошлым у Временного правительства нет. Но в переходный период до созыва Учредительного собрания ему принадлежит вся полнота народного суверенитета».¹⁸⁷

Взгляд на Петроградский совет рабочих депутатов как на единственную движущую силу Февральской революцией и, соответственно, учреждение, от которого Временное правительство получило власть, стал определяющим в советской исторической науке. Участие Временного комитета в формировании правительства советские историки рассматривали как результат «соглашательской» политики составлявших большинство в Исполкоме Совета меньшевиков.

В частности поэтому Е.А. Скрипилев, посвятивший вопросу о юридической природе Временного правительства одну из глав своей монографии «Всероссийское Учредительное собрание», не отрицая «того факта, что Временный комитет Государственной думы имел отношение к формированию Временного правительства», приходит к выводу что власть была передана правительству «соглашательской верхушкой» Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, а не думским Комитетом, который реальной властью не обладал: «Комитет не мог «передать» или «уступить» власть, которой у него самого не было, согласно юридическому принципу «*nemo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet*», т. е. «никто не может передать другому более прав, чем сам имеет».¹⁸⁸

По моему мнению, к такому выводу Е.А. Скрипилев пришел не только из-за следования идеологическим постулатам советской историографии. Также немалую роль сыграло то, что деятельность думского комитета в дни революции интересовала исследователей значительно меньше, чем деятельность Совета рабочих депутатов. Как следствие в распоряжении советской

¹⁸⁶ Канторович В.А. Неправильный курс // День. 1917. 22 марта. С. 1.

¹⁸⁷ Новая жизнь. 1917. 10 июня. С. 2.

¹⁸⁸ Скрипилев Е.А. Указ. Соч. С. 108.

исторической науки имелось не так много сведений об участии Думы и ее Комитета в событиях, приведших к свержению монархического строя. А это, в свою очередь, способствовало формированию впечатления, что они не столько участвовали в революции, сколько плелись в хвосте возглавляемого Петроградским Советом народного движения.

Но за последние 30 лет положение с изучением участия Думы в событиях 23 февраля – 3 марта 1917 г. существенно изменилось. Определяющую роль в этом сыграли работы А.Б. Николаева, который, опираясь на огромный массив источников, фактически по часам реконструировал действия Думы и ее Комитета в эти исторические дни.

Уже 27 февраля Временный комитет стал присваивать полномочия судебной власти. «После 3-х и до 4-х (или после 4-х и до 5) часов дня 27 февраля Керенский уже принял первых задержанных офицеров». ¹⁸⁹ Для того чтобы упорядочить аресты Комитет назначил следственную комиссию, под председательством М.П. Пападжанова, которая стала допрашивать приводимых восставшими лиц и выносить постановления об их задержании или освобождении. 28 февраля в № 3 «Известий петроградских журналистов» было напечатано заявление, в котором говорилось, что «Временный комитет Государственной думы заявляет, что до сего времени по его распоряжению никаких арестов не производилось, и впредь аресты будут производиться не иначе, чем по-особому в каждом случае распоряжению Комитета». ¹⁹⁰

В этот же день Временный комитет поручил гласному Петроградской думы Д.А. Крыжановскому «организовать городскую милицию». Во исполнение данного поручения уже вечером на заседании Петроградской городской думы было принято соответствующее решение. ¹⁹¹ Таким образом, одновременно с полномочиями судебной власти Комитет начал забирать в свои руки и функции охраны общественного порядка.

Вскоре Комитет начал издавать общеобязательные нормативно-правовые акты. 1 марта 1917 г. М.А. Карауловым был подписан приказ, в котором указывалось, что лица, нарушающие порядок и тишину, пьяные, поджигатели, стреляющие в воздух, лица, производящие аресты, не имея на то особых полномочий, подлежат немедленному аресту. Также приказом предписывалось осуществлять аресты царских сановников, генералов и полицейских. Сановников и генералов предлагалось направлять в Таврический дворец, а остальных – в комендантское управление, военную тюрьму или в градоначальство. ¹⁹² На следующий день тот же Караулов подписал Приказ № 3, в котором военным патрулям предписывалось задерживать

¹⁸⁹ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 660.

¹⁹⁰ Цит. по: Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. М.1967. С. 265.

¹⁹¹ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 774-775.

¹⁹² Бурджалов Э.Н. Указ. Соч. С. 265.

уголовных преступников и «поступать с ними круто, вплоть до расстрела в случае сопротивления».¹⁹³

В ночь на 28 февраля Временный комитет приступил к установлению контроля над правительственными учреждениями. А.Б. Николаев выделяет четыре формы установления думского контроля: «Во-первых, часть министерств и ведомств продолжали возглавлять старые министры, комиссаров ВКГД здесь не было, охрана и караулы от Военной комиссии посылались по просьбе начальствующих лиц. Во-вторых, некоторые министры и начальники главных управлений оставались при исполнении своих обязанностей, но к ним назначались комиссары, а в случае необходимости, в здания министерств и главных управлений вводился военный караул для охраны. В-третьих, начальствующие лица отстранялись от исполнения обязанностей, зачастую подвергались аресту, а комиссары ВКГД фактически полностью брали на себя функции отстраненных министров и главноуправляющих. В-четвертых, министры фактически отстранялись от дел, но комиссаров ВКГД в эти министерства не посылал, а здания брались под охрану».¹⁹⁴

По подсчетам А. Б Николаева с 27/28 февраля по 3 марта Временный комитет отправил в министерства, главные управления и другие важные учреждения до 43 человек.¹⁹⁵

А.Б. Николаев также показал, что все эти дни думский Комитет действовал в тесном сотрудничестве с Советом рабочих депутатов. В первую очередь это касалось созданных Советом Продовольственной и Военной комиссий. Тесное сотрудничество советской Продовольственной комиссии с думским Комитетом ученый объясняет тем, что «материально-технические и организационные ресурсы создающегося Петроградского Совета были еще крайне малы для решения продовольственного вопроса».¹⁹⁶ Петроградский Совет, указывает А.Б. Николаев, «не был в состоянии организовать охрану продовольствия в Петрограде; не мог взять на себя внутригородскую доставку хлеба на склады, к хлебопекарням и питательным пунктам; фактически был лишен возможности осуществлять контроль над железнодорожными перевозками»¹⁹⁷. Даже воззвание к населению с призывом помочь в обеспечении солдат питанием «было отпечатано с помощью технических средств, предназначенных для обслуживания Государственной Думы».¹⁹⁸ Сотрудничество двух комиссий вскоре привело к их слиянию в одну советско-думскую Продовольственную комиссию, в состав которой вошли 7 представителей Совета и 3 представителя думского Комитета.¹⁹⁹

¹⁹³ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 766.

¹⁹⁴ Там же. С. 471.

¹⁹⁵ Там же. С. 470.

¹⁹⁶ Там же. С. 598.

¹⁹⁷ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 598.

¹⁹⁸ Там же. С. 598.

¹⁹⁹ Там же. С. 626.

Что касается Военной комиссии, то уже в полночь 28 февраля в ее помещении появился председатель Временного комитета М.В. Родзянко и в ультимативной форме потребовал от членов комиссии признать в качестве руководителя депутата Думы Б.А. Энгельгардта, то есть фактически перейти под контроль думского Комитета. Советская сторона этому требованию подчинилась.²⁰⁰

Оказавшись под контролем Временного комитета, Военная комиссия продолжила деятельность по захвату власти. В первую очередь, она стала посылать депутатов в воинские части с целью не допустить их выступления против революции. По подсчетам А. Б. Николаева «всего ВКГД использовал для работы в войсках по организации их перехода на сторону революции 7 членов Государственной думы».²⁰¹ Не менее важной для Военной комиссии являлась задача не допустить прибытия в Петроград карательных отрядов под командованием Н.И. Иванова. Б.А. Энгельгардт направил в Царское Село для встречи с Н.И. Ивановым полковников В.Н. Доманевского и А.А. Тилли, которые предложили генералу «открыто признать свершившийся факт, признать законной властью Временного Комитета Государственной Думы».²⁰²

Также в 4:15 утра 28 февраля Военной комиссией был отдан приказ о разоружении всех полицейских участков в городе.²⁰³ По подсчетам А.Б. Николаева на 4:15 утра 28 февраля «в около 20 (или менее, или более) участках еще находились полицейские, которые могли представлять опасность для революции».²⁰⁴ Опираясь на данные депутата В.Н. Пепеляева, исследователь приходит к следующему выводу: «...Военная комиссия, отдавая приказ о разоружении еще не взятых восставшими участков, тем самым, выступила в качестве организатора и руководителя разгрома большей части полицейских опорных пунктов царизма в столице. Кроме этого, именно ВК ВКГД брала на себя ответственность за то насилие, которое обрушилось на головы полиции».²⁰⁵ На освобожденной от контроля царских властей и полиции территории Военная комиссия Временного комитета назначала комендантов. По подсчетам А.Б. Николаева с 27/28 февраля по 3 марта Военная комиссия «назначила комендантов и начальников охраны на более чем 40 объектов, из них 13 представляли собой местности или районы города».²⁰⁶

Сравнивая деятельность думского Комитета и Совета, А.Б. Николаев приходит к выводу, что, хотя «ВКГД был организован как бы для восстановления порядка, а Совет создавался как

²⁰⁰ Там же. С. 32-34.

²⁰¹ Там же. С. 350.

²⁰² Там же. С. 352.

²⁰³ Там же. С. 355.

²⁰⁴ Там же. С. 355.

²⁰⁵ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 356.

²⁰⁶ Там же. С. 396.

«властная организация <...> для успешного завершения борьбы в интересах демократии. Однако фактически их деятельность была направлена против существующей власти». ²⁰⁷ «В дни февральской революции, - резюмирует историк, - властные функции Государственной думы претерпели существенные изменения. Дума, в лице ее Временного комитета получила права верховной власти уже в момент отстранения царского правительства. Оно сопровождалось арестами министров и назначением комиссаров в министерства и другие государственные учреждения. В результате этого сложилась такая комбинация власти, при которой ВКГД являлся одновременно как бы органом верховной, законодательной, исполнительной власти и судебной власти. Но верховная власть Временного комитета Думы была ограничена, во-первых, сотрудничеством с Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов, а, во-вторых, фактом формально еще существовавшей верховной власти императора Николая II». ²⁰⁸

Проведенные А.Б. Николаевым исследования позволяют признать вывод Е.А. Скрипилева неправильным. Думский комитет имел, что передать Временному правительству: ту власть, которую он методично отбирал у монарха в период с 27 февраля по 1 марта. Законной эта власть быть в принципе не могла.

Но хотя Временное правительство не обладало авторитетом традиции и получило власть незаконным путем, тем не менее, ему удалось стать в глазах населения легитимным органом государственной власти. Отвечая на вопрос, на чем эта легитимность основывается, правоведы, и политические деятели были практически единодушны: на факте всеобщего признания Временного правительства подавляющим большинством населения страны.

Так, Я.М. Магазинер писал: «бесполезно пытаться конструировать его (Временного правительства – А. К.) права на власть: они основаны на революции, то есть силе, и общем признании, то есть повиновении...». ²⁰⁹ Это мнение разделял и Л.М. Неманов ²¹⁰

В.М. Чернов указывал, что любое пришедшее к власти в результате революции правительство получает легитимность во всеобщем признании. В подтверждение своих слов он приводил цитату из книги французского юриста Г. Жеза «Основные принципы административного права»: «Во Франции существует принцип публичного права, освященный многочисленными прецедентами, который гласит, что лица, овладевшие вследствие революции властью и взявшие на себя управление государством, находят в почти всеобщем признании и в факте мирного отправления своих функций нормальную инвестицию, необходимую для законной силы своей власти». Лидер эсеров отмечал, что и акт об отречении Николая II, и акт

²⁰⁷ Там же. С. 807.

²⁰⁸ Там же. С. 807.

²⁰⁹ Магазинер Я.М. Республика или монархия // Право. Еженедельная юридическая газета. 1917. 30 марта. С. 481.

²¹⁰ Неманов Л.М. Временное правительство и Совет Рабочих и Солдатских Депутатов // Биржевые ведомости. 1917. 11 апр. С. 3.

великого князя Михаила, и указ о назначении князя Львова председателем совета министров являются не актами, «конституирующими» новый режим, а «входят в общее понятие о «почти всеобщем общественном признании», которое делает людей переворота фактическим правительством».²¹¹

В этом же видел источник власти правительства Н.И. Палиенко: «В народном признании, в признании и декларациях, не только подавляющей части населения, но даже до последнего момента и большинства революционных демократических организаций, Временное правительство являлось единственным верховным органом, носителем полноты верховной власти в России до созыва Учредительного Собрания».²¹²

Д.А. Магеровский писал, что всеобщее признание превратило Временное правительство из совета министров при Временном комитете в коллективного главу государства. Со 2 марта к правительству начали стекаться различные депутации и обращения с выражением признания законности его верховной власти. В силу этого «своеобразного правообразующего акта, который был назван в юридической науке общественным провозглашением», верховная власть перешла от думского Комитета к созданному им Совету министров, превратив последний во Временное правительство.²¹³

Об общественном признании как основе легитимности Временного правительства говорил в своей речи на проходившем с 19 по 22 марта 1917 г. Первом Всероссийском торгово-промышленном съезде П.П. Рябушинский: «Если эта всенародно признанная власть будет дробиться между многими, если вставшие рядом с этой властью, являясь представителями тех или иных классов, возьмут на себя роль вершителей судеб России, то мы должны им сказать, что они не признаны всем русским народом, как признано наше Временное правительство».²¹⁴

Этот же тезис об общественном признании повторил на переговорах, посвященных формированию Временного правительства четвертого состава, представитель партии кадетов М.С. Аджемов. Оппонируя идее социалистов о том, что правительство должно быть ответственным перед специально созданным представительным органом, он привел следующий аргумент: «Временное правительство же страной признано, и какой же смысл подчинять признанное народом правительство органу, относительно которого еще неизвестно, получит ли он признание со стороны народа и армии или нет».²¹⁵ Таким образом, Аджемов четко указал, что единственным основанием легитимности в условиях революционной России может быть только

²¹¹ Чернов В.М. О природе власти Временного правительства // Дело народа. 1917. 30 апр. С. 1.

²¹² Палиенко Н.И. Правовое положение Временного правительства и революционная конституция России до большевистского переворота // Право и жизнь. 1918. № 1. С. 9.

²¹³ Магеровский А.Д. Временное Правительство и Г. Дума // Дело народа. 1917. 22 июня. С. 1.

²¹⁴ Первый Всероссийский Торгово-Промышленный Съезд в Москве. Стенографический отчет и резолюции. М. 1918. С. 8.

²¹⁵ Речь. 1917. 23. сент. С. 4.

общественное признание, и, соответственно, невозможно вручить полномочия осуществлять контроль над деятельностью правительства институту, в отношении которого непонятно, станет ли он легитимным органом государственной власти или нет.

«Временное правительство, - писала «Речь», - ищет опоры не в физической, а в моральной силе. Оно рассчитывает на добровольное подчинение граждан ими самими созданной власти».²¹⁶

В.И. Ленин также считал, что легитимность Временного правительства базируется исключительно на его всеобщем признании, которое, в свою очередь, основывается на «доверчиво-бессознательном отношении масс к правительству». Такое доверие лидер большевиков объяснял «недостаточной сознательностью пролетариев и крестьян», позволившей меньшевистским лидерам убедить членов Совета рабочих и солдатских депутатов поддержать правительство.

В этих строках В.И. Ленин указал основание, на котором базировалась легитимность Временного правительства: вера в его деловую компетентность. Действительно, в условиях революционного слома старого правопорядка новому правительству было просто больше не на что опираться. Б.Н. Чичерин задолго до революции писал: «Требование законного порядка до такой степени присуще государству, что всякая фактическая власть, для того чтобы получить прочное значение, должна приобрести юридическое освящение. При недостатке законного титула она может восполнить его, опираясь на другие элементы государственной жизни. За исключением власти и закона, эти элементы суть граждане и государственная цель. Фактическая власть может сделаться законной или по воле граждан, или по требованию общего блага».²¹⁷

Иногда схожие рассуждения звучали и на правом политическом фланге. Так, кадетский публицист М. Ган в июле 1917 г. писал: «Момент признания требует, чтобы революционное правительство по своему составу и по своей программе было властью всенародной, чтобы оно, удовлетворяя полностью запросы, вызвавшие революцию, и борясь энергично со всеми контрреволюционными, не превратилась в чисто партийную или классовую организацию».²¹⁸

Но в отличие от кадетов В.И. Ленин на основе этих выводов построил стратегию партии большевиков. В первые шесть месяцев после победы Февральской революции он выступал против каких-либо попыток свергнуть Временное правительство вооруженным путем: «его нельзя сейчас свергнуть, ибо оно держится прямым и косвенным, формальным и фактическим соглашением с Советами рабочих депутатов и главным Советом, Питерским, прежде всего».²¹⁹ В настоящий момент «чтобы стать властью, сознательные рабочие должны завоевать

²¹⁶ Речь. 1917. 27 апр. С. 1.

²¹⁷ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М. 2014. С. 78.

²¹⁸ Речь. 1917. 29 апр. С. 2.

²¹⁹ Ленин В.И. О двоевластии // ПСС. М. 1969. Т. 31. С. 147.

большинство на свою сторону».²²⁰ «Пока мы в меньшинстве, - писал В.И. Ленин, - мы ведем работу критики и выяснения ошибок, проповедуя в тоже время необходимость перехода всей государственной власти к Советам рабочих депутатов, чтобы массы опытом избавились от своих ошибок».²²¹

А потому единственно правильной стратегией для партии большевиков может быть только работа по «разъяснению полной лживости всех его (т. е. правительства – А. К.) обещаний», то есть по «разрушению» легитимности Временного правительства. «Вывод: перед нами задача не ниспровержения Временного правительства: оно держится доверием мелкобуржуазных и частью рабочих масс, а тщательного разъяснения классовых задачи и организации», - сформулировал В.И. Ленин на Петроградской общегородской конференции РСДРП(б) стратегию партии на ближайший месяцы.²²²

С самого начала он был уверен, что Временное правительство не сможет удовлетворить требования основной массы населения и поэтому перестанет быть легитимным в его глазах. В сентябре он приходит к выводу, что этот момент наступил, и начинает убеждать членов ЦК, в необходимости начать подготовку вооруженного восстания, так как правительство утратило поддержку населения, а большевики, наоборот, приобрели ее. «Большинство народа, - писал он центральному комитету, - за нас. Это доказал длинный и трудный путь от 6 мая до 31 августа и до 12 сентября: большинство в столичных Советах есть плод развития народа в нашу сторону».²²³ Эту мысль В.И. Ленин неустанно повторял в своих письмах к товарищам по партии.

Временное правительство утратило легитимность именно потому, что не исполнило основных требований пролетариата, армии и крестьянства. Соответственно, только исполнение этих требований сделает будущее советское правительство легитимным. Поэтому Ленин не видел смысла ждать II Съезда Советов, как это предлагал Л.Д. Троцкий, считавший, что решение Съезда о взятии власти в свои руки обеспечит легитимацию вооруженному восстанию и, соответственно, будущему правительству. В этот исторический период большинство населения ожидало от любого правительства не обоснований законности происхождения и прав на власть, а удовлетворения основных его требований. Солдаты, рабочие и крестьяне готовы были пойти за той властью, которая сумеет дать им мир, землю и преодолеть хозяйственную разруху в стране. Эту мысль В.И. Ленин неустанно пытался донести до партии. В статье «Русская революция и гражданская война» он писал: «...победивший пролетариат даст России мир. И никакая сила не

²²⁰ Там же. С. 147.

²²¹ Ленин В.И. Доклад на собрании большевиков-участников всероссийского совещания Советов рабочих и солдатских депутатов 4 (17) апреля 1917 г. // ПСС. М. 1969. Т. 31. С. 107-108.

²²² Ленин В.И. Доклад о текущем моменте и об отношении к Временному правительству // ПСС. М. 1969. Т. 31. С. 246.

²²³ Ленин В.И. Большевики должны взять власть // ПСС. М. 1969. Т. 34. С. 239.

свергнет правительство мира, правительство честного, искреннего, справедливого мира... победивший пролетариат даст России немедленно землю без выкупа. И гигантское большинство крестьянства...поддержит победивший пролетариат всецело, всемерно, беззаветно».²²⁴

Последующие события полностью подтвердили правоту В.И. Ленина. Придя к власти, советское правительство, чтобы «удовлетворить полностью запросы, вызвавшие революцию», немедленно приняло декреты о земле и о мире и этим обеспечило легитимацию своей власти.

Анализ стратегии партии большевиков не позволяет полностью согласиться с мнением Ф.А. Гайды, что «в революции легитимен тот, кто обладает конкретной силой. Кто силой не обладает – тот нелегитимен».²²⁵ Наоборот, сила является следствием легитимности, а не ее причиной. Соответственно, конкретной силой обладает только та политическая группа, за которой готовы идти широкие социальные слои, готовые поддержать ее претензии на власть даже ценой вооруженной борьбы.

Выводы

1. Временное правительство является незаконным революционным правительством, получившим власть от Временного комитета членов Государственной думы и Совета рабочих депутатов, которые, в свою очередь отобрали ее у монарха в результате вооруженного переворота.

2. Легитимность Временного правительства основывалась исключительно на доверии основной части населения страны к его деловой компетентности. И как только большинство населения перестало считать, что Временное правительство способно удовлетворить его основные требования, оно вскоре утратило легитимность в их глазах, и было сравнительно легко свергнуто партией большевиков.

3. Партия большевиков видела единственным основанием своей будущей легитимности только признание ее большинством населения страны, обеспечить которое могло только исполнение новым правительством требований большинства населения страны.

²²⁴ Ленин В.И. Русская революция и гражданская война // ПСС. М. 1969. Т. 34. С. 227.

²²⁵ <https://politconservatism.ru/articles/hronologiya-obrusheniya-monarhicheskoy-legitimnosti-v-1917-godu>.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

2.1. Назначение членов Временного правительства

Процесс создания всех четырех составов Временного правительства подробно описан в исторической литературе,²²⁶ но нас интересуют только те аспекты данного процесса, которые позволяют осветить юридическую природу правительства.

Формально министры назначались указами Временного правительства Сенату, но фактически решения о назначении принимались руководящими органами политических партий. Хотя Временное правительство присвоило себе обширные полномочия, в реальной жизни оно оказалось одним из самых бессильных правительств в истории России, политическую стратегию и законодательную деятельность которого определяли основные партии революционной России: меньшевики, эсеры и кадеты. И одно из проявлений этой зависимости заключалось в том, что именно эти три партии являлись действительными создателями Временного правительства второго, третьего и четвертого составов.

В принципе правительство первого состава отчасти также было сформировано в результате межпартийного соглашения. Как известно, список его членов был «набросан» П.Н. Милюковым «на уголке стола... между бесконечными разговорами с тысячами людей, хватающих его за рукава, принятием депутации, речами на нескончаемых митингах в Екатерининском зале; сумасшедшей ездой по полкам; обсуждением прямопроводных телеграмм из Ставки; грызней с возрастающей наглостью «Исполкома»».²²⁷

Тем не менее, это не составило для лидера кадетов больших трудностей, поскольку перечень членов будущего кабинета был «намечен» еще до революции на переговорах между представителями земского и городского союзов, Военно-промышленного комитета и партий, входивших в Прогрессивный блок.²²⁸ При этом, как отмечал С.П. Мельгунов, «главной лабораторией» этого процесса стала «кадетская среда, более тесно связанная с земскими, городскими и торгово-промышленными кругами».²²⁹

Поэтому в состав Временного правительства вошли представители всех партий Прогрессивного блока. Самой многочисленной группой из них являлись кадеты, получившие четыре портфеля: министра иностранных дел (П.Н. Милюков), земледелия (А.И. Шингарев), народного просвещения (А.А. Мануйлов) и путей сообщения (Н.В. Некрасов). Однако далеко не

²²⁶ См.: Минц И.И. История Великого Октября. В 3 т. Т. 1-2. М. 1977-1978г.; Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л. 1980; его же: Крах керенщины. Л. 1980. Белошарпа Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. М. 1998 и др.

²²⁷ Шульгин В.В. Дни. М. 1990. С. 487.

²²⁸ Мельгунов С.П. На путях к дворцовому перевороту. Заговоры перед революцией 1917 г. М. 2017. С. 209

²²⁹ Там же. С. 215.

все определялось партийной принадлежностью кандидатов, немалую роль в подборе министров играл их личный и профессиональный опыт. «Это был изумительный подбор министров по сметам госбюджета, по которым выступали отдельные депутаты», - писал впоследствии член Думы А.В. Еропкин.²³⁰ И действительно, большинство министров правительства первого состава получили посты в первую очередь благодаря своей профессиональной репутации, а не партиям, членами которых они являлись. Связано это было с тем, что за исключением кадетов все входившие в состав Прогрессивного блока общественные объединения можно только с большой натяжкой назвать партиями.

С.А. Авакьян выделяет пять признаков, характеризующих политическую партию и позволяющих отличить ее от иных видов общественных объединений: наличие идеологии, ориентация на определенные социальные слои, наличие программы, борьба за участие в осуществлении государственной власти, наличие устойчивой организационной структуры.²³¹ При этом ключевое значение имеет именно последний признак, с помощью которого «политическую партию легко отличить от целого ряда неформальных организаций и некоторых общественных объединений».²³²

Среди партий Прогрессивного блока организационная структура имела только у кадетов. Как отмечал А.Я. Аврех, «из всех буржуазно-помещичьих партий дореволюционной России она наиболее близко подошла к тому, что обычно понимается под словом «партия»».²³³

Октябристы получили в правительстве два портфеля: военного и морского министра (А.И. Гучков) и государственного контролера (И.В. Годнев). Однако в тот момент Союз 17 октября влачил жалкое существование, большинство его провинциальных отделений прекратили свое существование, что, в свою очередь, привело к резкому сокращению поступления денежных средств в партийную казну, в результате чего партия «богатых помещиков и крупных капиталистов» пребывала в состоянии хронического безденежья.²³⁴ Не лучшим образом обстояли дела у октябристов и в законодательной палате. На выборах в IV Думу представительство партии уменьшилось почти вдвое, а после партийной конференции 1913 года во фракции произошел раскол.²³⁵

²³⁰ Еропкин А.В. Записки члена Государственной думы. Воспоминания. 1905-1928. М. 2016. С. 110.

²³¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М. 2011. С. 10-13.

²³² Минина Н.В. Законодательная база становления и функционирования политических партий России в начале XX века // Дисс... канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. С. 67.

²³³ Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы. М. 1985. С. 164.

²³⁴ Там же. Соч. С. 164-165.

²³⁵ Там же. С. 164.

Плачевное состояние дел в Союзе 17 октября не являлось секретом для современников. Например, газета «День» прямо писала, что октябристы получили «доступ к власти лишь благодаря преступному закону 3 июня».²³⁶

Поэтому можно предположить, что определяющую роль в назначении А.И. Гучкова на пост военного и морского министра играли его личные качества, а не партийный статус. Гучков обладал большими связями и, как предполагали многие, немалым авторитетом среди военных, и поэтому П.Н. Милюков рассчитывал, что Гучков сумеет не допустить развала армии и обеспечить ее лояльность новому правительству.

Вторым октябристом в правительстве был И.В. Годнев, но какие-либо свидетельства, что Союз 17 октября как политическая сила имел отношение к его назначению на пост государственного контролера, отсутствуют. А.Я. Аврех считает, что кандидатуру Годнева предложил П.Н. Милюков для того, чтобы не допустить в правительство лидера прогрессистов И.Н. Ефремова, которому этот пост «прочили» еще до революции. Ефремов активно выступал против идеи Милюкова о создании «министерства доверия», и, как считает А.Я. Аврех, назначением Годнева лидер кадетов, «надо полагать, расплатился с Ефремовым за его козни».²³⁷

От националистов в правительство вошел В.Н. Львов, получивший должность обер-прокурора Синода. А.Я. Аврех считал националистов подконтрольным П.А. Столыпину искусственным объединением.²³⁸ Действительно, националистов сложно было назвать партией, так как даже численный состав этого объединения не превышал полутора тысяч человек, и это также не являлось секретом для современников.²³⁹ «Что же касается октябристов, которых представляет Годнев, и националистов, которых представляет Львов, - писали «Московские ведомости», - то где же эти партии? Ведь это опять прямая и открытая фикция».²⁴⁰

В.Н. Львов считался авторитетным специалистом по церковным вопросам, возглавлял в Думе III и IV созывов комиссию по делам Русской церкви и поэтому фигурировал в качестве кандидата на пост обер-прокурора Синода во всех списках будущего «министерства доверия». Таким образом, нет ничего удивительного, что при создании Временного правительства эту должность предложили именно ему. «Прокурор святейшего Синода? – с иронией вспоминал В.В. Шульгин, – Ну, конечно, Владимир Николаевич Львов. Он такой «церковник» и так много что-то «обличал» с кафедры Государственной Думы».²⁴¹

²³⁶ День. 1917. 5 марта. С.1.

²³⁷ Аврех А.Я. Масоны и революция. М. 1990. С. 169.

²³⁸ Аврех А.Я. III Дума и начало кризиса третьеиюньской системы//Исторические записки. М.1955 Т. 55. С. 51-109.

²³⁹ Дякин В.С. Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны. 1914-1917. М. 1967. С. 28

²⁴⁰ Больше ясности и прямоты // Московские ведомости. 1917. 14 июля. С. 1.

²⁴¹ Шульгин В.В. Указ. Соч. С. 150.

Представитель партии прогрессистов А.И. Коновалов получил пост министра торговли и промышленности. В организационном плане прогрессисты ничем не отличались от националистов и октябристов. «Партия эта микроскопическая, никакого влияния никогда не имевшая и даже неизвестно, на какие круги населения опиравшаяся» - охарактеризовал ее впоследствии А.В. Еропкин.²⁴² Поэтому определяющим фактором в назначении А.И. Коновалова министром влияние его партии явно не могло играть определяющую роль.

Ф.А. Гайда пишет, что пост министра торговли и промышленности в правительстве «свободной России» «мог занять только А.И. Коновалов, имевший контакты не только с «цензовой» оппозицией, но и с социалистами».²⁴³ Действительно, Коновалов являлся нетипичной фигурой в среде крупных предпринимателей. Возглавив в начале XX века семейное предприятие, он начал планомерно проводить в жизнь комплекс патерналистских и благотворительных мероприятий и постепенно пришел к убеждению, что только межклассовое сотрудничество рабочих и предпринимателей сможет уберечь Россию от революционных потрясений.²⁴⁴

После начала Первой мировой войны Коновалов стал одним из инициаторов создания рабочей группы при Центральном военно-промышленном комитете. В процессе деятельности этой группы и была разработана та программа по рабочему вопросу, которую он пытался впоследствии осуществить на посту министра торговли и промышленности: законодательное закрепление прав рабочих на создание профессиональных союзов и проведение забастовок, организация примирительных камер, сокращение продолжительности рабочего дня.²⁴⁵

Таким образом, принадлежность к миру крупного капитала делала А.И. Коновалова «своим» в глазах буржуазии, а его деятельность в Центральном военно-промышленном комитете позволяла надеяться, что ему удастся найти общий язык с рабочими.

Следует отметить интересный факт. После ухода Коновалова в отставку в мае 1917 года лидер прогрессистов И.Н. Ефремов заявил, что поскольку Коновалов представлял в правительстве именно прогрессистов, место министра торговли и промышленности «должно быть предоставлено представителю того же общественного течения».²⁴⁶ Однако министр-председатель, фактически проигнорировав высказывание Ефремова, заявил, что поскольку «А.И. Коновалов не является представителем, выставленным определенной партией, то приискание заместителя всецело ложится на правительство».²⁴⁷

²⁴² Еропкин А.В. Указ. Соч. С. 50.

²⁴³ Гайда Ф.А. Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – весна 1917 г.). М. 2003. С. 306.

²⁴⁴ Малышев А.П. Социально-экономические и политические взгляды и деятельность А.И. Коновалова // Дисс... канд. ист. наук. Кострома. 2004. С. 48,56.

²⁴⁵ Там же. С. 148.

²⁴⁶ Утро России. 1917. 25 мая. С. 2.

²⁴⁷ Дело народа. 1917. 20 мая. С. 4.

Пост министра юстиции занял А.Ф. Керенский. Он являлся лидером фракции трудовиков и был близок к партии эсеров, однако к его назначению ни те, ни другие не имели никакого отношения. Решение занять пост министра Керенский принял «на свой страх и риск», проигнорировав решение Исполкома Совета о запрете своим членам входить в состав правительства. Что касается М.И. Терещенко, то он был беспартийным и получил пост министра финансов благодаря исключительно личным связям.

Отдельно следует сказать про министра-председателя Г.Е. Львова. Как и Терещенко, он также не входил ни в одну из партий, и, как известно, был приглашен в правительство по инициативе П.Н. Милюкова. С.П. Мельгунов писал, что выбор Львова на пост министра-председателя был «неизбежен».²⁴⁸ Связано это было с тем, что за время работы в земских организациях князь приобрел репутацию незаурядного дипломата, умевшего строить деловые отношения с правительственными чиновниками без ущерба своему авторитету среди «общественности». Именно такой человек и был нужен на пост министра-председателя в правительстве, состоявшем из представителей различных политических течений. Правда, этим надеждам не суждено было сбыться, так как на посту главы правительства дипломатические таланты Львова оказались бесполезны. Как писал впоследствии многолетний помощник князя Т.И. Полнер, «столь привычная для него миротворческая деятельность протекала теперь в совершенно новых условиях: она требовала примирения не людей (на что он был мастером), а партийных взглядов и страстей».²⁴⁹

Как известно, Временный комитет был вынужден согласовывать состав и программу кабинета с Исполкомом Совета рабочих и солдатских депутатов на переговорах в ночь с 1 на 2 марта 1917 года. Большинство в Исполкоме принадлежало меньшевикам²⁵⁰, а фактическое руководство осуществляла группа в составе Н.Н. Суханова, Б.О. Богданова, Н.Д. Соколова и Ю.М. Стеклова. Эти люди не входили в руководящие органы социал-демократической партии, имели определенную известность как публицисты и попали в Исполком благодаря тому, что на момент революции никого из лидеров меньшевиков, равно как и эсеров, в столице просто не было. В своей стратегии они исходили из идеи, что в результате совершающейся революции власть должна перейти в руки буржуазии, и, соответственно, правительство должно быть сформировано думским Комитетом без участия Совета. Однако далеко не все члены Исполкома, в том числе и меньшевики, были согласны с этим, и поэтому 1 марта Исполкому не удалось выработать единой позиции по отношению к правительству. «Ночью, - вспоминал М. Рафес, -

²⁴⁸ Мельгунов С.П. Указ. Соч. С. 348.

²⁴⁹ Полнер Т.И. Жизненный путь князя Георгия Евгеньевича Львова: Личность. Взгляды. Условия деятельности. М. 2001. С. 348.

²⁵⁰ Миллер В.К. Меньшевистская партия в 1917 году. Фрагменты истории в оценках российского исследователя//Меньшевики в 1917г. М. 1994. Т. 1. С. 60.

состоялось заседание Организационного комитета Р.С.Д.Р.П с приглашенными лицами на квартире прис. пов. В.Н. Крохмалю. Обсуждение этого вопроса продолжалось несколько часов. Высказывались сторонники и противники этого участия и довольно внушительным большинством (всего участвовали 12 человек) решено было высказаться за участие с.-д. в составе Временного правительства».²⁵¹

Однако в эту же ночь с 1 на 2 марта Суханов, Соколов и Стеклов провели переговоры с делегацией Временного комитета, на которых от имени Исполкома согласовали программу и персональный состав правительства. По воспоминаниям участников переговоров, кандидатуры министров у советской стороны возражений не вызвали за исключением фигуры А.И. Гучкова. Правда, эти возражения не были категоричными. «Она (делегация Исполкома – А.К.) лишь поставила Думскому Комитету вопрос, входит ли Гучков во Временное правительство с какими-либо особыми полномочиями? Когда же Милюков заявил, что никаких особых полномочий у Гучкова, будущего военного министра не будет, что политическую ответственность за его деятельность несет все Временное правительство, то этот персональный вопрос был ликвидирован».

Таким образом, персональный состав Временного правительства был сформирован из членов партий Прогрессивного блока. В тоже время определяющую роль в этом процессе сыграли не центральные органы этих партий, а персонально П.Н. Милюков и руководящая группа Исполкома. Однако уже через два месяца политическая ситуация резко изменилась, и второй состав правительства был сформирован уже непосредственно тремя основными партиями революционной России.

Двадцать шестого апреля 1917 года министр-председатель Г.Е. Львов официально известил М.В. Родзянко и Н.С. Чхеидзе, что Временное правительство «решило привлечь к активной ответственной государственной работе представителей тех активных творческих сил страны, которые доселе не принимали прямого и непосредственного участия в управлении государством».²⁵²

Первого мая предложение об участии представителей социалистических партий было одобрено сначала на фракционных совещаниях Совета рабочих и солдатских депутатов, а затем – Исполкомом.²⁵³ Третьего мая фракцией эсеров Совета была принята резолюция делегировать в состав правительства партийных лидеров.²⁵⁴ Поэтому в состав правительства от партии эсеров вошли В.М. Чернов и А.Ф. Керенский.

²⁵¹ Рафес М. Мои воспоминания // Былое. 1922. № 19. С. 195.

²⁵² Утро России. 1917. 27 апр. С. 3.

²⁵³ Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседания Исполнительного Комитета и Бюро И. К. // Под ред. М.Н. Покровского и Я.А. Яковлева. М.-Л. 1925. С. 130.

²⁵⁴ Дело народа. 1917. 4 мая. С. 3.

При этом Керенский уже не решился идти в правительство на «свой страх и риск». Еще 26 апреля он обратился в ЦК партии эсеров, Совет рабочих и солдатских депутатов, фракцию трудовой группы и во Временный комитет Думы с открытым письмом, в котором заявил, что отныне «представители трудовой демократии могут брать на себя бремя власти лишь по непосредственному избранию и формальному уполномочию тех организаций, к которым они принадлежат».²⁵⁵ Стоит отметить, что поскольку фракция трудовиков изначально являлась крошечной думской фракцией, а Временный комитет утратил к тому времени большую часть своего влияния, фактическим адресатом этого письма были руководившие Советом партии социалистов-революционеров и меньшевиков.

Окончательно персональный состав обновленного Временного правительства был утвержден в ночь с 3 на 4 мая на совещании делегаций Совета рабочих и солдатских депутатов и партии Народной Свободы. Пресса сообщала, что «сравнительно скоро и довольно единодушно» были согласованы кандидатуры М.И. Терещенко (министр иностранных дел), А.Ф. Керенского (военный и морской министр) и М.И. Скобелева (министр труда). В тоже время пост министра продовольствия стал предметом споров, поскольку социалисты требовали передать эту должность представителю партии народных социалистов А.В. Пешехонову, а занимающего ее кадета А.И. Шингарева назначить министром финансов. В результате переговоров кадеты уступили, и министерство продовольствия досталось социалистам.²⁵⁶

События апрельского кризиса показали, что право формировать персональный состав Временного правительства фактически оказалось в руках центральных комитетов трех политических партий: кадетов, меньшевиков и эсеров. При этом роль самого Временного правительства в этом процессе оказалась минимальной. То, что это было не случайностью, а отправной точкой создания нового порядка формирования высшего органа государственной власти, подтвердилось во время последующих политических кризисов.

В тоже время следует отметить специфику трех главных партий революционной России, а именно присущую им организационную «рыхлость». Эсеры и меньшевики были разделены на левую и правую части, а также центр. Правый фланг меньшевиков и эсеров по своим взглядам был близок к левому крылу кадетов, а левый фланг – к большевикам. Такое же деление было и у кадетов, однако идеологическая пропасть между левым и правым крылом у кадетов не была настолько широкой как у социалистов. Такая идеологическая пропасть между левым и правым крылом обеих партий вынуждала их центральные комитеты постоянно искать стратегию, устраивающую оба крыла. Но с каждым месяцем делать это становилось все труднее, и, в конце концов, эти партии просто развалились.

²⁵⁵ Утро России. 1917. 26 апр. С. 3.

²⁵⁶ Дело народа. 1917. 5 мая. С. 3.

Кроме того, на дееспособности меньшевиков, эсеров и кадетов отрицательно сказалось резкое увеличение количества новых членов после Февральской революции. Сразу после свержения монархии немало людей начали вступать в их ряды, однако для всех трех партий это в результате имело, скорее, отрицательный эффект. Немалая часть этих людей вступили в партии не по идейным соображениям, а из расчета, что это поможет им в карьере или просто потому, что быть кадетом, меньшевиком или эсером стало модным. Поэтому эта масса новоиспеченных партийцев способствовала не укреплению партийных структур, а, скорее, наоборот усиливала их организационную аморфность и рыхлость.

Фактически политика меньшевиков и эсеров в отношении Временного правительства определялась их центральными комитетами, большинство членов которых занимали центристскую позицию, и вследствие вышеуказанных организационных особенностей эта политика отражала позицию не партий в целом, а большинства членов их центральных комитетов. Напротив, у немалой части партийных активистов политика центральных комитетов вызывала сильное раздражение. Например, политика руководства эсеров привела к тому, что в итоге левое крыло откололось от партии и заключило союз с большевиками, оказав им немалую помощь в свержении Временного правительства и разгоне Учредительного собрания.

В меньшей мере это было присуще и кадетам, левый фланг которых тяготел к коалиции с правым крылом социалистов, а правый симпатизировал идее установления правой диктатуры.

Новый кризис начался в начале июля 1917 года после ухода из правительства министров-кадетов. Вслед за ними ушел с поста министра-председателя и Г.Е. Львов. В качестве своего преемника он рекомендовал А.Ф. Керенского, который и был утвержден единогласным решением правительства на посту министра-председателя с сохранением за ним должности военного и морского министра.²⁵⁷

В связи с уходом кадетов 8 июля было созвано совместное заседание ЦИКа Советов рабочих и солдатских депутатов и Исполкома Совета крестьянских депутатов, на котором была принята внесенная меньшевиками резолюция, уполномочивающая министров социалистов «в согласии с другими министрами предпринимать пополнение правительства и его реорганизацию».²⁵⁸ Поскольку меньшевики и эсеры, несмотря на уход кадетов, не желали разрывать коалицию с «буржуазией», социалистические министры поручили порвавшему с партией Народной свободы Н.В. Некрасову провести переговоры с недавно созданной радикально-демократической партией.²⁵⁹ Однако это объединение страдало теми же недостатками, что и партии Прогрессивного блока: отсутствием массовой поддержки и, как

²⁵⁷ Утро России. 1917. 8 июля. С. 1.; Новая жизнь. 1917. 9 июля. С. 4.

²⁵⁸ Утро России. 1917. 9 июля. С. 3.

²⁵⁹ Утро России. 1917. 12 июля. С. 3.

следствие, устойчивой организационной структуры. Поэтому попытка сформировать с ней коалиционное правительство была изначально обречена. «Конечно, - констатировала редакция газеты московской буржуазии «Утро России», - партия радикально-демократическая не сможет заполнить брешь, созданную отходом партии народной свободы. Радикально-демократическая партия немногочисленна и не настолько популярна в стране, чтобы своим партийным авторитетом восполнить недостаток личного авторитета тех своих представителей, которые могли бы войти в переговоры с А.Ф. Керенским».²⁶⁰

Это прекрасно понимали и сами кадеты. Уже после окончания июльского политического кризиса П.Н. Милюков писал: «Коалиционное правительство без кадетов оказалось просто невозможным... Попытка правительства заменить кадетов членами новоявленной «радикально-демократической партии» не только ни к чему не привела, но и подвергла серьезной опасности авторитет правительства».²⁶¹

Поэтому правительство снова вынуждено было обратиться к кадетам. Четырнадцатого июля министры уполномочили Керенского на ведение переговоров с «представителями разных партий», и одновременно «предоставили в распоряжение А.Ф. Керенского свои портфели для того, чтобы он при переговорах с политическими партиями и внепартийными политическими группами был совершенно свободен и не был связан ни с кем из нынешних министров».²⁶² В этот же день Керенский сделал предложение войти в правительство кадетам В.Д. Набокову, Ф.Ф. Кошкину, Н.М. Кишкину, а также не являющимся членами партии Народной свободы С.Н. Третьякову и Н.И. Астрову. Но эти переговоры ни к чему не привели, так как кадетский ЦК хотя и «принципиально высказался за вступление членов партии в состав правительства»²⁶³, однако одновременно потребовал удалить из него В.М. Чернова. Это условие Керенский принять не мог, поскольку это означало разрыв с возглавляемой Черновым партией эсеров, и тогда все вышеперечисленные лица, включая не являвшихся членами партии Третьякова и Астрова, отказались войти в состав правительства.²⁶⁴

После того как попытка министра-председателя самостоятельно сформировать правительство потерпела крах, Керенский решил уйти в отставку. Двадцать первого июля он направил на имя своего заместителя Некрасова Н.В. письмо, в котором сообщил, что «ввиду невозможности, несмотря на все принятые... меры, пополнить состав Временного правительства» просит освободить его от должности министра-председателя.²⁶⁵

²⁶⁰ Утро России. 1917. 21 июля. С. 1.

²⁶¹ Милюков П.Н. Итоги IX Съезда // Вестник партии Народной свободы. 1917. 10 авг. С. 2.

²⁶² Утро России. 1917. 15 июля. С. 3.

²⁶³ Речь. 1917. 15 июля. С. 3.

²⁶⁴ Речь. 1917. 16 июля. С. 1.

²⁶⁵ Речь. 1917. 22 июля. С. 3.

Правительство, отказавшись удовлетворить заявление Керенского, приняло решение созвать совещание представителей меньшевиков, эсеров, кадетов, народных социалистов, радикально-демократической партии, а также Временного комитета и Исполкомов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Для того чтобы переговоры не затянулись на долгий срок, каждой партии предлагалось прислать на совещание то количество делегатов, какое будет необходимо для принятия от ее имени законного решения.²⁶⁶

Все вышеперечисленные организации приняли приглашение и в результате переговоров, длившихся с 21 по 22 июля, сумели прийти к соглашению о «необходимости передачи А.Ф. Керенскому власти для образования Временного правительства».²⁶⁷ Сразу после этого члены правительства телеграммой известили Керенского о принятых решениях. В беседе с представителями печати Н.В. Некрасов подчеркнул, что «отправным пунктом для переговоров о составлении правительства явилось поручение, данное А.Ф. Керенскому пятью партиями в результате исторического совещания в Зимнем дворце».²⁶⁸

«Собственно самый метод составления правительства, - рассуждала редакция газеты «Речь», - уже указывал на начало эмансипации правительства от “полноправных органов революционной демократии».²⁶⁹ Противоположную точку зрения высказал лидер народных социалистов А.В. Пешехонов. «Лишь после того, как представители партий поручили Керенскому составить новое Временное правительство, и он принял это поручение, - писал Алексей Васильевич, - государственная власть была восстановлена. Но ведь представители партий могли и не сойтись на Керенском, могли просто разбрестись в разные стороны... Откуда же тогда взялось бы новое правительство».²⁷⁰

По нашему мнению, точка зрения А.В. Пешехонова была куда ближе к истине, чем мнение редакции «Речи». В данном случае редакция центрального органа партии кадетов явно выдавала желаемое за действительное. Как раз наоборот, события июльского кризиса подтвердили, что ни правительство в целом, ни его министр-председатель не в силах сформировать кабинет без согласия партий меньшевиков, эсеров и кадетов.

Тоже самое имело место и в процессе создания третьей коалиции. Как известно, спусковым крючком следующего политического кризиса послужило выступление генерала Корнилова. Как и в прошлый раз, министры-кадеты вышли из состава кабинета, а оставшиеся члены правительства предоставили свои портфели в распоряжение министра-председателя, который, в свою очередь, незамедлительно приступил к переговорам с потенциальными

²⁶⁶ Речь. 1917. 22 июля. С. 3.

²⁶⁷ Утро России. 1917. 25 июля. С. 2.

²⁶⁸ Речь. 1917. 25 июля. С. 5.

²⁶⁹ Там же. С. 1-2.

²⁷⁰ Пешехонов А.В. Предпарламент // Народное слово. 1917. 19 сент. С. 1.

кандидатами на министерские посты.²⁷¹ Керенский провел переговоры с рядом членов правительства известных политиков, военных и ученых, в том числе с А.И. Верховским, Н.М. Кишкиным, С.А. Смирновым, П.Н. Малянтовичем, М.В. Бернацким и другими. По сути, он пытался снова сформировать коалиционное правительство из представителей меньшевиков, эсеров и кадетов, но только в этот раз не из партийных вождей, а из деятелей второго ранга или известных лиц, близких к руководству этих партий. Однако это не помогло. Желание министра-председателя пригласить в правительство и представителей кадетов вызвало резкий протест со стороны эсеров и меньшевиков, заявивших, что члены их партии в одно правительство с кадетами не войдут.²⁷² Более того, лидер эсеров В.М. Чернов заявил, что партия не даст разрешения войти в такой кабинет и самому Керенскому.²⁷³ Таким образом, и эта попытка правительства самостоятельно пополнить свой состав закончилась неудачей. «Достаточно было Совету и социалистическим партиям, - констатировала редакция газеты «Дело народа», - категорически заявить, что революционная демократия не может иметь ничего общего с правительством, в котором будут представители кадетской партии, как «комбинация» с к.д. оказалась построенной на песке».²⁷⁴

В этот раз крах попытки министра-председателя сформировать правительство вызвал беспокойство у М.И. Терещенко и И.Н. Ефремова. Заявив, что «неосуществление громогласно объявленного пополнения кабинета роняет престиж Временного правительства», они предложили Керенскому «формально пополнить кабинет, но таким образом, чтобы это пополнение не вызвало энергичного протеста со стороны органов демократии».²⁷⁵

Следуя этому совету, министр-председатель предпринял еще одну попытку сформировать правительство. Однако на тот момент Советы уже приняли решение о созыве Демократического совещания, которое, как предполагалось, сформирует новый кабинет и будет контролировать его деятельность, и поэтому действия Керенского вызвали протест со стороны революционной демократии. Девятого сентября 1917 года ОК меньшевиков заявил, что «... если... состав Временного правительства будет изменен до выявления воли Демократического совещания, то партии будут протестовать против этого самым решительным образом».²⁷⁶ Узнав об этом, Керенский сразу остановил деятельность по комплектованию кабинета.²⁷⁷ Таким образом, и эта попытка министра-председателя самостоятельно сформировать правительство тоже зашла в тупик. И снова для выхода из тупика пришлось проводить переговоры. В этот раз их участниками

²⁷¹ Речь. 1917. 29 авг. С. 3.

²⁷² Речь. 1917. 2 сент. С. 3.

²⁷³ Утро России. 1917. 3 сент. С. 2.

²⁷⁴ Дело народа. 1917. 3 сент. С. 1

²⁷⁵ Новая жизнь. 1917. 10 сент. С. 3.

²⁷⁶ Утро России. 1917. 16 сент. С. 4.

²⁷⁷ Речь. 1917. 12 сент. С. 3.

являлись: представители кадетского ЦК (В.Д. Набоков и М.С. Аджемов), президиума Демократического совещания (Н.С. Чхеидзе, Н.Д. Авксентьев, И.Г. Церетели, А.Р. Гоц), кооперативной и земской групп (Г. Беркенгейм и Я.И. Душечкин), городские головы Петрограда и Москвы (Г.И. Шрейдер, В.В. Руднев), а также группа московских общественных деятелей (Н.М. Кишкин, А.И. Коновалов, С.С. Смирнов, С.Н. Третьяков).²⁷⁸ Переговоры проходили в Зимнем дворце с 22 по 24 сентября.

Открывая заседание, А.Ф. Керенский подчеркнул, что «Временное правительство продолжает стоять на той точке зрения, что организация власти и пополнение состава должны принадлежать ныне только Временному правительству».²⁷⁹ С министром-председателем не согласился И.Г. Церетели, отметивший, что «при всех кризисах новый состав правительства санкционировался этими двумя сторонами – буржуазией и демократией».²⁸⁰ Действительно, фактически сторонами переговоров являлись кадеты, с одной стороны, и эсеры с меньшевиками – с другой, а остальные участники самостоятельной роли в них не играли. Более того, в этот раз они велись даже без участия членов правительства. Как сообщала «Речь», «после исчерпания всех спорных вопросов представители обеих сторон официально заявили, что они считают соглашение заключенным, о чем и постановили довести до сведения Временного правительства».²⁸¹

Однако правительство оказалось бессильным производить не только полную реорганизацию своего состава, но даже и единичные кадровые изменения, что ясно показали события, последовавшие за отставкой А.И. Коновалова с поста министра торговли и промышленности.

Коновалов покинул свой пост после окончания апрельского политического кризиса. Как указывалось выше, тогда Временное правительство, отвергнув притязания прогрессистов, заявило, что только оно вправе подобрать кандидатуру на ставший вакантным министерский пост. После этого Г.Е. Львов предложил назначить министром торговли и промышленности товарища московского городского головы П.А. Бурышкина, и правительство его предложение одобрило.²⁸² Однако такое решение правительства сразу вызвало недовольство в кругах промышленников. «Назначенный, таким образом, министр торговли и промышленности, - писало «Утро России», - отнюдь не может считаться представителем торгово-промышленных классов, и мероприятия его не могут быть встречены с тем же доверием, которое необходимо в

²⁷⁸ Речь. 1917. 23 сент. С. 3.

²⁷⁹ Речь. 1917. 23 сент. С. 3.

²⁸⁰ Там же. С. 3.

²⁸¹ Речь. 1917. 26 сент. С. 4.

²⁸² Утро России. 1917. 26 мая. С. 3.

критический момент, переживаемый ныне промышленностью». ²⁸³ Столкнувшись с такой реакцией, Бурышкин отказался занять предложенный ему пост, после чего левое крыло торгово-промышленных кругов выдвинула кандидатуру А.А. Бубликова, а консервативное – П.И. Новгородцева и профессора Рузского. ²⁸⁴

Однако министр-председатель не счел нужным прислушиваться к их мнению и в начале июня предложил занять пост министра торговли и промышленности С.Н. Третьякову. ²⁸⁵ В то же время министры-социалисты во главе со Скобелевым выдвинули кандидатуру внефракционного социалиста С.Н. Прокоповича. ²⁸⁶ Тогда министры-кадеты, заявили, что пост министра торговли и промышленности входит в «квоту» партии Народной свободы, и потребовали в качестве «компенсации» передать им министерство юстиции. ²⁸⁷ В итоге прийти к соглашению не удалось, и вплоть до завершения июльского политического кризиса пост министра торговли и промышленности оставался вакантным.

Уже в дни июльского кризиса Керенский предложил занять его Г.В. Плеханову, однако оба ЦИКа выступили против кандидатуры знаменитого революционера, мотивировав это тем, что он «в настоящее время не представляет никакой значительной организованной политической группы». ²⁸⁸ В итоге министр торговли был назначен только в результате переговоров о создании второй коалиции.

Таким образом, единственной силой, способной формировать Временное правительство, оказались три главные партии революционной России: меньшевики, эсеры и кадеты.

2.2. Увольнение членов Временного правительства

Так получилось, что за все время существования Временного правительства министры уходили в отставку только по собственному желанию, и поэтому увольнение производилось посредством удовлетворения правительством их заявлений об освобождении от занимаемой должности. Однако, как правило, каждое такое заявление подавалось уже после того, как вопрос об отставке соответствующего министра был уже решен.

В дни апрельского кризиса, когда на демонстрациях зазвучали требования об отставке П.Н. Милюкова с поста министра иностранных дел, правительство заявило, что готово сложить «свои полномочия в полном составе, но одинокие отставки своих членов... считает недопустимым». ²⁸⁹

²⁸³ Утро России. 1917. 25 мая. С. 2.

²⁸⁴ Утро России. 1917. 28 мая. С. 3.

²⁸⁵ Новая жизнь. 1917. 4 июня. С. 4.

²⁸⁶ Новая жизнь. 1917. 30 июня. С. 4.

²⁸⁷ Там же. С. 4.

²⁸⁸ Утро России. 1917. 25 июля. С. 2.

²⁸⁹ Русские ведомости. 1917. 21 апр. С. 1.

Однако это своеобразное «конституционное соглашение» дало сильную трещину уже 29 апреля, когда А.И. Гучков направил на имя министра-председателя письмо с просьбой освободить его от должности военного и морского министра. Тогда Временное правительство, охарактеризовав этот поступок как «партизанский», заявило, что единоличное нарушение соглашения освобождает правительство от его исполнения, и, соответственно, оно не обязано уходить в отставку.²⁹⁰ А через две недели такое же заявление подал А.И. Коновалов, и стало понятно, что это «конституционное соглашение» окончательно умерло.

Как упоминалось выше, ни за Гучковым, ни за Коноваловым не стояло никакой организованной политической силы, поэтому это решение принималось ими лично и, по большому счету, мало кого интересовало. Иначе обстояло дело с министрами, представлявшими основные политические партии революционной России. Первым таким министром оказался П.Н. Миллюков. Он ушел с должности министра иностранных дел почти одновременно с Гучковым, однако его отставка носила принципиально иной характер. «Я с чистой совестью могу сказать, - заявил он вскоре после ухода из правительства, - что не я ушел, а меня «ушли».²⁹¹

Конечно, причиной ухода Миллюкова с поста министра иностранных дел стали многочисленные демонстрации протеста против опубликованной Министерством иностранных дел ноты к союзникам. Эти беспорядки вынудили Совет рабочих и солдатских депутатов выступить против правительства и потребовать удаления Миллюкова с поста министра иностранных дел.

Первым вопрос о необходимости отставки Миллюкова поставил В.М. Чернов 20 апреля 1917 года на совместном заседании Временного правительства, Исполкома Совета рабочих и солдатских депутатов и думского Комитета. Как вспоминал В.Д. Набоков, Чернов «прямо заявил... что и он, и его друзья безгранично уважают П.Н. Миллюкова, считают его участие во Временном правительстве необходимым, но что, по их мнению, он бы лучше мог развернуть свои таланты на любом другом посту, хотя бы в качестве министра народного просвещения».²⁹²

Второго мая на квартире Г.Е. Львова состоялось еще одно совещание, на котором представители Совета прямо заявили, что «они не могут вступить в ряды правительства до тех пор, пока министром иностранных дел будет Миллюков, политика которого не соответствует стремлениям трудовой демократии».²⁹³ Столкнувшись с таким решительным требованием, члены правительства, включая кадетов, стали склоняться к тому, чтобы ради коалиции с

²⁹⁰ Русские ведомости. 1917. 2 мая. С. 2.

²⁹¹ Буржуазия и помещики в 1917 г. Частные совещания членов Государственной думы // Под ред. А.К. Дрезена. М. 1932. С. 8.

²⁹² Набоков В.Д. Временное правительство // Архив русской революции. Под ред. Гессена Г.В. В 22 т. Т. 1. С. 62-63.

²⁹³ Дело народа. 1917. 3 мая. С. 3.

социалистами «передвинуть» Милюкова на какой-либо другой пост. Но лидер кадетов заявил, что в таком случае он предпочтет уйти из правительства, после чего Временное правительство обратилось в ЦК партии Народной свободы с просьбой не отзываться других министров-кадетов.²⁹⁴ И тогда кадетский ЦК решил ради сохранения коалиции пожертвовать Милюковым и не отзываться членов партии из правительства.²⁹⁵ Это решение центрального комитета оказалось для П.Н. Милюкова полной неожиданностью. «Я не предвидел того, - заявил он несколько дней спустя, - что мне придется уйти, уступая не силе, а уступая желанию моих товарищей, их, так сказать, значительному большинству».²⁹⁶

Таким образом, отставка Милюкова с поста министра иностранных дел была вызвана острым политическим кризисом, однако с технической стороны она стала результатом межпартийного соглашения, и в дальнейшем все последующие отставки членов Временного правительства, как правило, происходили во исполнение соответствующего решения центрального комитета партии или по согласованию с ним. Так, решение об уходе из правительства министров-кадетов в начале июля 1917 года было принято кадетским ЦК, согласовывали свои отставки с центральными комитетами своих партий и лидеры социалистов И.Г. Церетели и В.М. Чернов.

Следует отметить, что В.М. Чернов, как упоминалось выше, занял пост министра земледелия в соответствии с решением ЦК партии социалистов-революционеров. Его деятельность в министерстве земледелия вызывала сильное раздражение со стороны «буржуазных» членов правительства, которые, однако, были вынуждены с этим мириться, так как уход Чернова означал разрыв с партией эсеров и, соответственно, развал коалиции. И тогда буржуазная пресса развязала против Чернова травлю, обвиняя его в связях с немцами. После появления подобного рода публикаций лидер эсеров 20 июля решил подать в отставку, так как считал нужным «обладать в данный момент полной свободой действий в качестве защищающего свою политическую честь и преследующего клеветников частного лица».²⁹⁷

Временное правительство заявление Чернова удовлетворило, но при этом не стало заменять его другим лицом,²⁹⁸ так как эсеры не желали слышать об отставке своего лидера. Двадцать второго июля фракция социалистов-революционеров Петроградского совета, приняла резолюцию, в которой заявила, что если Чернов не вернется на пост министра земледелия, то эсеры отзовут своих представителей из правительства.²⁹⁹ На следующий день центральный

²⁹⁴ Утро России. 1917. 4 мая. С. 3.

²⁹⁵ Речь. 1917. 4 мая. С. 3.

²⁹⁶ Буржуазия и помещики в 1917 г. С. 8.

²⁹⁷ Речь. 1917. 21 июля. С. 3.

²⁹⁸ Там же. С. 3.

²⁹⁹ РГАСПИ. Ф. 274. Ед. Хр. 13 О. 1. Л. 142-143.

комитет партии разрешил Чернову временно оставить пост министра земледелия, но одновременно потребовал от правительства в срок не более трех дней провести гласное расследование в отношении выдвинутых против их лидера обвинений.³⁰⁰

В итоге было решено, что Чернов приступит к своим обязанностям сразу как «реабилитируется» в глазах общества, а до этого момента руководить министерством земледелия будет управляющий.³⁰¹ Вскоре лидер эсеров вернулся на пост министра и покинул его уже во время августовского политического кризиса, получив на это разрешение центрального комитета своей партии.³⁰²

Таким образом, фактически реальная власть назначать и увольнять членов Временного правительства также оказалась в руках трех политических партий: эсеров, меньшевиков и кадетов.

2.3. Попытки установления порядка формирования Временного правительства

Как упоминалось выше, ни Временным правительством, ни создавшими его учреждениями не был принят нормативный правовой акт, устанавливающий порядок его формирования. Следует отметить, что для этого имелись объективные причины. Во-первых, правительство формировалось «на скорую руку» в экстремальных условиях революционного кризиса. Во-вторых, оно изначально задумывалось как временный орган государственной власти, главной задачей которого является созыв Учредительного собрания. И, в-третьих, в условиях весны-осени 1917 года, когда политические кризисы следовали один за другим, основным субъектам политического процесса было просто не до этого.

Тем не менее, вопрос о том, кто имеет право формировать Временное правительство, периодически выносился на повестку дня. Изначально в качестве такого политического субъекта позиционировал себя Временный комитет Думы, и, надо признать, у него имелись для этого определенные основания, поскольку он играл немалую роль в создании правительства первого состава. Однако уже на переговорах, посвященных созданию первой коалиции, министры отвергли эти притязания думского Комитета, заявив, что «единственной организацией, устанавливающей какую бы то ни было власть в стране, преимущественно является Временное правительство... и потому единственной формой для новых назначений может быть лишь указ правительствующему Сенату».³⁰³

³⁰⁰ Дело народа. 1917. 23 июля. С. 1.

³⁰¹ Утро России. 1917. 25 июля. С. 1.

³⁰² Речь. 1917. 29 авг. С. 3.

³⁰³ Русские ведомости. 1917. 3 марта. С. 1.

Тогда удалось найти компромиссный вариант: список членов нового правительства будет опубликован Временным комитетом, а назначение министров будет осуществлено указами Временного правительства Сенату с последующим опубликованием в «Собрании узаконений и распоряжений Временного Правительства». ³⁰⁴ А вскоре Временный комитет окончательно утратил политическое влияние и перестал претендовать на роль субъекта, правомочного формировать персональный состав правительства. Правда, и самому правительству тоже не удалось, как оно того хотело, стать «организацией, устанавливающей... власть в стране».

После указанной выше дискуссии вопрос о порядке формирования Временного правительства не поднимался несколько месяцев, и появился в политической повестке только после провала корниловского выступления, когда социалисты внесли предложение о создании «такого органа, перед которым Временное правительство являлось бы ответственным и от которого зависело бы назначение членов кабинета». ³⁰⁵

Параллельно во Временном правительстве были предприняты попытки разработать порядок его формирования. Так, М.И. Терещенко поручил Юридическому совещанию обсудить частным образом, «в какие условия и формы должно быть поставлено... дело назначения и смещения министров», однако, как сообщило «Утро России», совещание «определенного результата не дало, и вопрос так и остался висеть в воздухе». ³⁰⁶

Этот вопрос был поставлен также Керенским перед министерством юстиции, которое, в свою очередь, предложило создать внутри правительства своего рода коллегия из трех или пяти человек, «на которую возлагалась бы обязанность составления нового министерства в случае выхода в отставку прежнего». ³⁰⁷

Во второй половине сентября 1917 года союз служащих государственного контроля представил министру-председателю доклад, в котором предлагалось вывести государственный контроль и структуры правительства, а во главе поставить неполитическую фигуру. Керенский на встрече с делегацией союза заявил, что согласен с принципами доклада и пообещал представить его на рассмотрение Временного правительства. ³⁰⁸

Ни одна из этих идей не была воплощена в жизнь. Формирование персонального состава Временного правительства осуществлялось только политическими партиями. И когда в начале сентября В.И. Ленин решил выступить с предложением «составить правительство целиком и исключительно ответственное перед Советами», он адресовал его именно партиям эсеров-

³⁰⁴ Русские ведомости. 1917. 3 марта. С. 1.

³⁰⁵ Утро России. 1917. 14 сент. С. 2.

³⁰⁶ Утро России. 1917. 21 сент. С. 2.

³⁰⁷ Утро России. 1917. 21 сент. С. 2.

³⁰⁸ Утро России. 1917. 21 сент. С. 2.

меньшевистского блока.³⁰⁹ Как известно, его предложение было отвергнуто, после чего большевики в союзе с левыми эсерами свергли Временное правительство и сформировали новое. Следует отметить, что большевики не стали следовать путем думского Комитета, Совета рабочих депутатов и Временного правительства, так и не сумевших определить законодательным путем орган, уполномоченный назначать и увольнять правительство и его министров. И уже 4 ноября 1917 года на заседании ВЦИКа была принята резолюция, в которой провозглашалось, что отныне «возможность сменять Правительство или отдельных членов его» передается в руки Центрального исполнительного комитета.³¹⁰

Выводы

Процесс формирования всех четырех составов Временного правительства показывает, что оно стало первым в истории России коллегиальным главой государства и исполнительно-распорядительным органом, сформированным на основе партийного представительства. Юридически Временное правительство формировало себя само, а фактически это осуществлялось руководящими органами партий меньшевиков, эсеров и кадетов.

³⁰⁹ Ленин В.И. О компромиссах // ПСС. М. 1962. Т. 34. С. 135

³¹⁰ Портнов В.П., Славин М.М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России. М. 1987. С. 54.

Глава 3. ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ ВРЕМЕННЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ ФУНКЦИЙ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА

3.1. Понятие главы государства. Функции главы государства

Одна из ключевых особенностей государственно-правового статуса Временного правительства заключается в том, что оно являлось одновременно коллегиальным исполнительным органом и исполняло функции главы государства. «У нас совет министров, - отмечал М.Я. Лазерсон, - является одновременно и кабинетом министров в обычном смысле этого слова и, что гораздо важнее, высшею государственною властью государства, находящегося в состоянии революции».³¹¹

Как известно, глава государства занимает центральное место в системе органов государственной власти любой страны. «Государство, - пишет М.В. Баглай, - испытывает потребность в существовании должностного лица, обеспечивающего конституционный порядок, устойчивость и преемственность механизма власти, а также высшее представительство в международных отношениях».³¹²

Развернутое определение данного института принадлежит В.Е. Чиркину: «Глава государства – это особое конституционно-правовое и фактическое (т. е. юридико-фактическое) образование: индивид или определенная структура, которое занимает юридически, фактически или юридико-фактически одно из центральных мест (действительное или мнимое) в управлении государством, осуществляет юридически или фактически некоторые основные полномочия государственной власти самостоятельно либо «по совету» правительства и не несет конституционной политической ответственности либо несет ее в специфических формах».³¹³

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».³¹⁴

Главы государств обладают схожей компетенцией:

I. В сфере внутреннего управления:

³¹¹ Лазерсон М.Я. «Десять министров» и «Временное правительство»//Вестник права. № 26-27. 1917 г. С. 527

³¹² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1999. С. 394.

³¹³ Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. 2016 г. С. 42.

³¹⁴ Байтин М.И. Понятие и классификация функций социалистического государства // Ученые записки Саратовского юридического института им. Д. И. Курского. Вып. XIX. Саратов. 1970. С. 14.

1. Определение основных направлений внутренней и внешней политики.
2. Участие в формировании правительства.
3. Назначение гражданских и военных чиновников.
4. Участие в законодательном процессе.
5. Руководство вооруженными силами.
6. Право помилования, смягчения или замены наказания, отмены приговора

II. В сфере внешней политики:

1. Представительство страны в сфере международных отношений.
2. Ведение международных переговоров, заключение и ратификация международных договоров.
3. Объявление войны и заключение мира.³¹⁵

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. Например, президент США является главнокомандующим армии и флота Соединенных Штатов, ему предоставлено право отсрочки исполнения приговоров и помилования за преступления против Соединенных штатов, за исключением дел по импичменту.³¹⁶

Часть полномочий президент США осуществляет совместно с Конгрессом. В соответствии с разделом 3 конституции, он дает по необходимости конгрессу информацию о положении дел в Союзе и рекомендует к рассмотрению Конгресса такие меры, которые, по его суждению, необходимы и целесообразны. Доведение этой информации и рекомендаций осуществляется президентом в форме посланий, которые фактически представляют собой программу законодательной деятельности Конгресса на предстоящий период.³¹⁷ Теоретически Конгресс может отказаться принять к рассмотрению рекомендуемые президентом меры, но на практике влияние президента на определение основных направлений политики является значительным.

Назначение должностных лиц осуществляется президентом с участием верхней палаты парламента. Разделом 2 статьи 2 конституции США установлено, что президент имеет право с

³¹⁵ 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; его же Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1998. С. 1191-202; Чиркин В.Е. Указ. Соч. С. 178-215; Кутафин О.Е. Глава государства. М. 2021. С. 27-46.

³¹⁶ Конституции буржуазных государств // Сост. В.В. Маклаков. М. 1982. С. 28.

³¹⁷ Там же.

совета и согласия Сената назначать послов и иных полномочных представителей и консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных штатов, о назначении которых в Конституции нет иных постановлений и должности которых установлены законом. Президент имеет право по совету и с согласия Сената заключать международные договоры при условии одобрения их двумя третями присутствующих сенаторов.³¹⁸

Президент США не имеет права изменять конституцию. Поправки к конституции могут приниматься только Конгрессом либо Конвентом, созданным по требованию законодательных собраний не менее 2/3 штатов, и вступают в законную силу только после ратификации законодательными собраниями или специально созданными для этой цели конвентами трех четвертей штатов.³¹⁹

Не менее обширной была компетенция у президента III Республики во Франции: право законодательной инициативы, обеспечение исполнения законов, назначение всех гражданских и военных должностных лиц, руководство вооруженными силами. Президент республики имел право заключать и единолично утверждать международные договоры, за исключением договоров о мире, коммерческих и финансовых договоров, а также договоров о правах личности и условиях владения собственностью для француза за границей, в отношении которых требовалась ратификация законодательных палат. Договоры, предусматривавшие уступку, обмен или присоединение территории вступали в силу посредством принятия закона, то есть с участием Палаты депутатов и Сената. Объявлять войну президент мог только с предварительного согласия обеих палат. Президенту принадлежало право помилования, за исключением амнистии, которая могла быть объявлена только законодательным путем.

Изменения в конституционные законы могли быть приняты абсолютным большинством голосов членов обеих палат Национального собрания сначала на отдельных заседаниях, а потом на совместном заседании в Национальном собрании. Участие президента в процессе изменения конституции ограничивались правом инициировать перед Национальным собранием вопрос о пересмотре конституционных законов. В 1884 году Национальным собранием был установлен запрет ставить вопрос об изменении республиканской формы правления.³²⁰

Однако в результате эволюции государственного строя Третьей республики реальная власть постепенно переходила от президента к кабинету министров, а глава государства превращался в фигуру, осуществляющую чисто представительные функции.³²¹

³¹⁸Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М. 1976. С. 261.

³¹⁹ Конституции буржуазных государств // Сост. В.В. Маклаков. М. 1982. С. 28.

³²⁰ Всеобщая история государства и права // Под ред. В.А. Томсинова. В 2 т. Т. 2. М. 2019. С. 248.

³²¹ Всеобщая история государства и права. С. 250.

Представители науки государственного права подчеркивают, что юридический статус и фактическое положение главы государства не всегда совпадают.³²² В связи с этим В.Е. Чиркин указывает, что «без изучения фактической роли главы государства понятие правового института может быть неверным, равно как без анализа правового регулирования нельзя понять положение главы государства в системе государственного управления».³²³

Тем более указание В.Е. Чиркина применимо к функционировавшему в условиях «правового вакуума» Временному правительству. В настоящей главе предпринята попытка проанализировать особенности исполнения Временным правительством функций главы государства. Поскольку Временное правительство также исполняло функции законодательного органа, вопросы о его участии в законодательном процессе, а также о формировании Временного правительства рассмотрены в отдельных главах.

3.2. Глава государства в Российской империи

В России до Февральской революции главой государства являлся монарх. В отличие от своих «коллег» в странах с республиканской формой правления, российский император не приносил присяги. «Нашему праву, - писал П.Е. Казанский, - неизвестно даже то подобие договора между главой государства и народом, которым в конституционных государствах является присяга. Государь император не дает ни присяги, ни обещания исполнять Основные законы».³²⁴

Вместо присяги император перед совершением обряда коронования и миропомазания «по обычаю древних Христианских Государей и Боговенчаных его предков, произносит в слух Верных его подданных символ православно-кафолической веры и потом, по облечении в порфиру, по возложении на себя короны и по восприятии скипетра и державы, призывает Царя Царствующих в установленной для сего молитве с коленопреклонением: да наставит Его, вразумит и управит в великом служении, яко Царя и Судию Царству Всероссийскому, да будет с Ним приседящая Божественному престолу премудрость, и да будет сердце Его в руку Божию, во еже вся устроить к пользе врученных Ему людей и к славе Божией, яко да и в день суда Его непостыдно воздаст Ему слово».³²⁵

³²² Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. С. 259; Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. С. 178.

³²³ Чиркин В.Е. Указ. Соч. С. 43

³²⁴ Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. М. 2007. С. 422

³²⁵ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 361.

А.В. Романович-Славатинский подчеркивал, что коронация российских монархов являлась религиозно-мистическим, а не политическим актом. «В коронации русских монархов, - писал он, - преобладают элементы религиозные. Коронование монарха конституционного имеет преимущественно значение акта политического – присяги в верности конституции, в соблюдении договора, заключенного с народом».³²⁶

Император определял основные направления внутренней и внешней политики страны. «Русский Царь есть верховный руководитель важнейших государственных и народных дел, кормчий великого русского корабля в океане всемирной истории» - образно характеризовал эти полномочия императора К.Д. Кавелин.³²⁷ Вообще, как отметил В.Е. Чиркин, определение основных направлений внутренней и внешней политики «со времени монархий всегда считалась традиционной для главы государства, таковой она остается и для президентства республики».³²⁸

Император единолично формировал правительство. Согласно ст. 17 Основных законов, он назначал и увольнял председателя совета министров, министров и главноуправляющих отдельными частями.³²⁹ Также император назначал чиновников на должности, относящиеся к первым трем классам, а по представлению соответствующего министра – на должности, относящиеся к четвертому и пятому классам.³³⁰ В соответствии со статьей 1522 Устава о службе гражданской, указанные назначения осуществлялись высочайшими приказами, и сверх того высочайшими именованными указами на имя Правительствующего сената.³³¹

Император являлся «державным вождем российской армии и флота». Согласно статье 14 Основных законов, он осуществлял верховное начальствование над вооруженными силами Российской империи, определял устройство армии и флота, издавал указы и повеления «относительно дислокации войск, приведения их в военное положение, обучения их, прохождения службы чинами армии и флота и всего вообще относящегося до вооруженных сил и обороны Российского государства».³³²

А.А. Мишин отмечает, что «полномочия главы государства как верховного главнокомандующего практически представляют собой почетную прерогативу, поскольку оперативное руководство вооруженными силами осуществляется генеральным штабом, министерством обороны».³³³ В этом отношении Российская империя не была исключением:

³²⁶ Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственным правом Западной Европы. М. 2015. С.125.

³²⁷ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 374.

³²⁸ Чиркин В.Е. Указ. Соч. С. 122.

³²⁹ Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской империи // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Под ред. В.А. Томсинова. М. 1998. С. 312.

³³⁰ Свод законов Российской империи. Устав о службе гражданской. Кн. 1. Т. 3. С. 84.

³³¹ Там же. С. 325.

³³² Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской империи // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. С. 312.

³³³ Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М. 1972. С. 38.

оперативное руководство вооруженными силами осуществлялось военным и морским министерствами, а командование войсками во время войны – назначаемым монархом главнокомандующим. П.Е. Казанский подчеркивал, что в отношении полномочий монарха по руководству вооруженными силами законодательство Российской империи разделяло понятия «начальствование» и «главное командование». Если «начальствование» является исключительной прерогативой императора и не может быть делегировано, то «главное командование» может передаваться подчиненным властям.³³⁴

После начала Первой мировой войны императором было принято решение делегировать главное командование вооруженными силами назначенному им лицу. Указом Правительствующему Сенату он ввел должность верховного главнокомандующего, на которую назначил великого князя Николая Николаевича. Такое решение было обусловлено сложностью совмещения в одних руках руководства ведением войны и управления государством. Через полтора года Николай II, уволив великого князя, возложил исполнение обязанностей верховного главнокомандующего на себя. Таким образом, на момент начала Февральской революции полномочия по руководству вооруженными силами и главному командованию были сосредоточены в руках монарха.

В соответствии со ст. 23 Основных государственных законов император осуществлял «помилование осужденных, смягчение наказаний и общее прощение совершивших преступные деяния с прекращением судебного против них преследования и освобождением их от суда и наказания».³³⁵ Эту прерогативу монарха граф П.В. Завадовский еще в начале XIX века объяснял тем, что «несвойственно священному сану царскому своим подписом утверждать казни: законы осуждают, законы наказывают, но драгоценнейшее право помиловать и простить остается неограниченно во власти государя».³³⁶ А.Д. Градовский писал, что право помилования, как и право издания законов, может осуществлять только лицо или установление, являющееся «творцом действующего права, восполняющего его пробелы, отменяющего, в иных случаях, применение закона».³³⁷

До первой русской революции право императора единолично осуществлять все виды прощения преступников не подвергалось сомнению, однако после произошедших в 1905-1906 годах изменений в государственном строе некоторые правоведы стали высказывать мнение, что данная прерогатива монарха должна быть ограничена участием законодательных палат.

³³⁴ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 128.

³³⁵ Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской империи // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. С. 312.

³³⁶ Цит по: Томсинов В.А. Судебная система Российской империи в XVIII – первой половине XIX века (по материалам законодательных актов) // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 2017. № 1. С. 39.

³³⁷ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1. М. 2006. С. 145.

«Толковать ст. 23 Основных законов распространительно, - писал Н.И. Лазаревский, - вообще нельзя ввиду того, что ею устанавливается отступление от общих начал права (от начала законности). Невозможность подведения амнистии под ст. 23 обуславливается еще и тем, что статья эта говорит только о таких милостях, которыми не нарушаются ничьи огражденные законом интересы и гражданские права, а амнистия нарушает гражданские права потерпевших от преступления».³³⁸ По мнению Н.И. Лазаревского, право амнистировать преступников должно принадлежать законодательным палатам. П.Е. Казанский на это резонно возражал, что «раз государю императору предоставлено право прощать и освобождать от следствия, суда и наказания, а равно от последствий наказания», то, тем более, «ему предоставлены все полномочия, входящие в право амнистии и аболиции».³³⁹

По нашему мнению, точка зрения П.Е. Казанского более соответствовала как смыслу Основных государственных законов, так и политической реальности того времени. Из положений статьи 23 следовало, что осуществление всех трех форм прощения преступников является исключительной прерогативой монарха, причем именно это толкование соответствовало правосознанию общества. Как отмечал С.А. Котляревский, законодательные палаты никогда не заявляли претензий на осуществление права амнистировать осужденных, и даже радикально настроенная Дума первого созыва считала амнистию исключительной прерогативой императора. Поэтому сам С.А. Котляревский считал точку зрения Н. И. Лазаревского «несомненной натяжкой».³⁴⁰

Также статья 23 Основных законов относилась к прерогативам императора «сложение, в путях монаршего милосердия, казенных взысканий и вообще дарование милостей в случаях особых, не подходящих под действие общих законов, когда сим не нарушаются ничьи огражденные законом интересы и гражданские права».³⁴¹

Император являлся «верховным руководителем всех внешних сношений Российского государства с иностранными державами», определял направление международной политики, заключал международные договоры, объявлял войну и заключал мир.³⁴² Текущее управление иностранными делами осуществлялось министерством иностранных дел, глава которого назначался на должность монархом и нес ответственность только перед ним. В совете министров внешнеполитические вопросы рассматривались только в случаях, «когда последует на то

³³⁸ Цит. по: Кутафин О.Е. Указ. Соч. С. 179.

³³⁹ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 188.

³⁴⁰ Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М. 2004. С. 236-237.

³⁴¹ Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской империи // Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сборник законодательных актов // Под ред. О.И. Чистякова. Г.А. Кутыной. М. 1995. С. 17.

³⁴² Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской империи. Ст. 12 // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. С. 312.

высочайшее повеление, или когда начальники подлежащих ведомств признают сие необходимым, или же когда упомянутые дела касаются других ведомств».³⁴³

В законодательстве Российской империи отсутствовали положения, устанавливающие порядок назначения и увольнения послов, однако принадлежность этих полномочий монарху не вызывала сомнений. «Наш закон, - писал П.Е. Казанский, - не говорит о праве Государя Императора отправлять и принимать посланников, которое составляет обычную часть права международного представительства, принадлежащего монархам. В том, что оно относится к верховному управлению, сомнения, конечно, быть не может».³⁴⁴

Законодательные палаты участия в реализации внешней политики не принимали. Как отмечал П.Е. Казанский, «внешние сношения совершенно изъяты из компетенции законодательных палат. Всякое выступление министра иностранных дел перед Государственной думой и Государственным советом по вопросам внешней политики может иметь место поэтому лишь с соизволения Государя Императора».³⁴⁵ Правда, некоторые правоведы высказывали точку зрения, что международные договоры, влекущие внесение изменений в действующее законодательство, требуют одобрения Государственной думы и Государственного совета.³⁴⁶

Также высказывалось мнение, что поскольку статьей 1 Основных государственных законов государство Российское провозглашается единым и нераздельным, император не имеет право единолично заключать международные договоры, предусматривающие уступку части территории русского государства. Б.Э. Нольде указывал, что юридическим содержанием данной статьи «является запрет уступать русскую государственную территорию, обращенный ко всякой русской государственной власти, кроме той, которая вправе изменить основные законы».³⁴⁷ Соответственно, уступка части российской территории может быть ратифицирована в том же порядке, каким утверждались основные законы. «Состав государственной территории, объявленной 23 апреля 1906 года единой и нераздельной, - писал он, - может быть изменен только в порядке основного законодательства; ясно и очевидно, что достаточная прежде для узаконения уступки государственной территории императорская ратификация договора об этой уступке теперь недостаточна. Всякий договор об уступке должен быть в настоящее время утвержден тем путем, каким утверждается основной закон».³⁴⁸ «Со времени вступления в силу основных законов 23 апреля 1906 г., - делал вывод Б.Э. Нольде, - монарх не вправе распорядиться единолично русской государственной территорией в форме публично-правовой».³⁴⁹ При этом, он

³⁴³ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 152.

³⁴⁴ Там же. С. 151.

³⁴⁵ Там же. С. 152.

³⁴⁶ Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб. 1910. С.206.

³⁴⁷ Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. СПб. 1911 С. 246.

³⁴⁸ Нольде Б.Э. Указ. Соч. С. 250.

³⁴⁹ Там же. С. 249.

отмечал, что данное положение Основных законов не является чисто революционным нововведением, а «представляет завершение давно уже начавшегося и у нас, и в других странах процесса ограничения прав монархов по распоряжению государственной территорией».³⁵⁰

Однако эти дискуссии носили скорее академический, нежели практический характер, поскольку за все 11 лет своего существования парламент Российской империи ни разу ни привлекался монархом к участию в ратификации международных договоров.

Отдельно следует сказать про право императора осуществлять учредительную власть. До первой русской революции осуществление учредительной власти являлось его исключительной прерогативой. «До издания основных законов, - писал Б.Э. Нольде, - эта власть принадлежала монарху; теперь один он не может изменить основной закон, ибо ему принадлежит инициатива и санкция изменения основных законов, а в промежутке должно быть одобрение государственной думы и государственного совета».³⁵¹

Однако инициатива пересмотра Основных государственных законов осталась исключительной прерогативой императора: «единственно по его почину Основные государственные законы могут подлежать пересмотру в Государственном совете и Государственной думе».³⁵² В соответствии с положениями манифеста от 20 февраля 1906 Государственная дума и Государственный совет наделялись правом только «возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов».³⁵³ Законодательные палаты не имели права даже ходатайствовать о внесении изменений в Основные законы. Попытки I Государственной думы инициировать пересмотр Основных законов, стали одной из причин ее роспуска, о чем прямо говорилось в Манифесте от 9 июля 1906 г.: «выборные от населения обратились к указанию Нам на несовершенство Законов Основных, изменения которых могут быть предприняты лишь Нашей Монаршей Волей».³⁵⁴

3.3. 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 Государственной думы (далее также – ВКГД). «У граждан ...заметно шатание в понимании того, что следует считать Временным

³⁵⁰ Там же. С. 249.

³⁵¹ Там же. С. 246.

³⁵² Там же. С. 246.

³⁵³ Цит. по: Котляревский С. А. Конституционное государство. М. 2004. С. 43.

³⁵⁴ Цит. по: Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М. 2004. С. 240.

правительством» - так охарактеризовал сложившуюся в эти дни ситуацию главнокомандующий Северным фронтом Н.В. Рузский в разговоре с М.В. Родзянко.³⁵⁵

Сам председатель Думы не сомневался, что функции главы государства должен исполнять Временный комитет, а Временное правительство будет играть роль подотчетного комитету коллегиального исполнительного органа. И он не был в этом мнении одинок.

«Верховная власть временно перешла сейчас к народному представительству в лице Государственной Думы», - заявляло «Утро России».³⁵⁶ 17 марта П.Б. Аксельрод писал Ю. Ларину: «Михаила заставили подписать обязательство признавать верховную власть Исполнительного Комитета Государственной Думы и подчиниться будущему решению Учредительного Собрания».³⁵⁷ Также в первые дни марта в Государственную думу поступали письма и обращения различных коллективов о признании верховной власти Временного комитета.³⁵⁸

Известный правовед П.И. Люблинский также считал, что носителем верховной власти стал думский Комитет, поскольку в результате победы революции «все полномочия монарха, его правительства и судов, действовавших его именем, перешли к Думе, слились в ней».³⁵⁹ Государственная дума делегировала верховную власть созданному ею Временному комитету, который является «полномочным юридическим представителем Государственной думы, имеющим ту же полноту власти, что и она», а Комитет, в свою очередь, передал часть принадлежащих ему полномочий Временному правительству, ставшему подчиненным по отношению к Думе и ее Комитету органом правительственной власти.³⁶⁰ М.А. Рейснер рассматривал Временное правительство в качестве коллегиального исполнительного органа, подчиненного не только думскому Комитету, но также и Совету рабочих и солдатских депутатов, занимающему главенствующее положение в этом тандеме.³⁶¹

Стоит отметить, что в первые дни марта имелись определенные основания полагать, что верховная власть будет принадлежать именно думскому Комитету. Хотя Временный комитет изначально позиционировался в качестве именно думского учреждения, о чем говорило уже его название, он сумел «отпочковаться» от законодательной палаты и вскоре стал восприниматься как самостоятельный, организационно и функционально обособленный субъект. Временный

³⁵⁵ Цит. по: Гайда Ф.А. Либеральная оппозиция на путях к власти (1914-весна 1917 г.) М. 2003. С. 317.

³⁵⁶ Утро России. 3 марта. 1917. С. 1.

³⁵⁷ Большевики в 1917 году. // Под общ. ред. З. Галили, А. Ненарокова, Л. Хеймсона. М. 1994. Т. 1. От января до июльских событий. С. 225.

³⁵⁸ Николаев А.Б. Революция и власть: Государственная дума IV созыва 27 февраля – 3 марта 1917 года // Дисс... доктора ист. наук. СПб. 2005. С. 237.

³⁵⁹ Люблинский П.И. Учредительное собрание и временная организация власти // Биржевые ведомости. 1917. 10 марта. С. 1.

³⁶⁰ Там же. С. 1.

³⁶¹ Рейснер М.А. Русская революция и ее учреждения. П. 1917. С. 20.

комитет издавал общеобязательные для населения Петрограда приказы, посредством своих комиссаров подчинил себе министерства, заставил Николая II отречься от трона. Его признали в качестве правительства России союзные державы, заявившие, что они «вступают в деловые отношения с Временным комитетом Государственной думы, выразителем воли народа и единственным законным временным правительством России».³⁶² И самое главное: им было создано Временное правительство.

Порой степень влияния думского Комитета даже преувеличивалась. Так, 7 марта 1917 г. в «Вестнике Временного Правительства» было опубликовано сообщение о назначении Л.Г. Корнилова главнокомандующим войсками Петроградского военного округа, в котором, в частности, говорилось, что председатель Комитета М.В. Родзянко направил генералу Корнилову телеграмму с предложением принять эту должность, а тот, в свою очередь, поспешил уведомить Комитет о своем согласии принять назначение. При этом «Вестник» ни словом не упомянул, что Корнилов назначен главнокомандующим приказом императора.³⁶³

Однако Временное правительство не собиралось делиться властью ни с Думой, ни с ее Комитетом, и поэтому на первом же заседании, состоявшемся 2 марта, министры однозначно высказались за то, чтобы «вся полнота власти, принадлежащая монарху, должна считаться переданной не Государственной думе, а Временному правительству».³⁶⁴

Такая позиция правительства в значительной степени определялась стратегией партии Народной свободы, члены которой составляли организованную группу в составе первого кабинета «свободной России». Лидеры кадетов, в первую очередь П.Н. Милюков не видели смысла в сохранении у власти «Думы третьего июня». Уже на следующий день после первого заседания Временного правительства ЦК партии Народной свободы принял постановление, в котором признал, «что следует оставить в бездействующем состоянии Временный комитет Гос. Думы, не упраздняя его».³⁶⁵ Впоследствии М.В. Родзянко упрекал кадетов в том, что они «решительно воспротивились» тому, чтобы носительницей верховной власти стала именно Государственная Дума.³⁶⁶ Еще меньше желали видеть во главе государства думский Комитет меньшевики и эсеры, составлявшие большинство Петроградского совета рабочих депутатов. В то же время сам Временный комитет (да и Дума в целом), не располагая «силой штыка», не был способен силой навязать свою власть правительству и Совету.

³⁶² Цит. по: Ознобишин Д.В. Временный Комитет Государственной Думы и Временное Правительство // Исторические записки. Т. 75. М. 1965. С. 280.

³⁶³ Вестник Временного правительства. 1917. 7 марта. С. 2.

³⁶⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Март - октябрь 1917 года // Под. ред. Б. Ф. Додонова. В 4 т. М. 2001. Т. 1. Март-апрель 1917 г. С.385.

³⁶⁵ Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии. В 6 т. М. 1998. Т. 3. С.354.

³⁶⁶ Родзянко М.В. Государственная дума и февральская 1917 года революция // Архив русской революции. В 22 т. М. 1991. Т. 6. С. 71.

Реализация намерения отстранить думский Комитет от верховной власти облегчалась тем, что при создании правительства не был принят нормативный правовой акт, разграничивающий компетенцию Комитета и правительства. Первым на это обратил внимание П.И. Люблинский, указавший, что отсутствие законодательного разграничения полномочий между думским Комитетом и Временным правительством позволяет последнему вторгаться в сферы, относившиеся при старом правопорядке к исключительному ведению верховной власти. Чтобы в дальнейшем не допустить возникновения конфликтов между верховной и исполнительной властями, П.И. Люблинский рекомендовал Государственной думе разграничить эти функции посредством издания «особого акта о временном управлении государством до созыва Учредительного собрания».³⁶⁷ Однако, как показали дальнейшие события, эти опасения оказались беспочвенными, и отстранение думского Комитета от верховной власти прошло без каких-либо серьезных конфликтов.

Временное правительство приступило к исполнению своих обязанностей без проведения каких-либо торжественных церемоний, но уже 10 марта им было постановлено «выработать форму торжественного обещания (присяги) Временного правительства выполнить обязательства, принятые им на себя перед народом».³⁶⁸ На следующий день подготовленная Юридическим совещанием форма присяги была утверждена.³⁶⁹

15 марта члены Временного правительства прибыли в большой зал общего собрания Правительствующего сената, где собрались сенаторы первого департамента. Председательствующий сенатор С. Б. Вражский зачитал членам правительства текст присяги, а они с поднятыми кверху руками повторили его, после чего члены правительства, сенатор Вражский и исполняющий обязанности обер-прокурора сенатор Резадзе расписались на листе с текстом присяги. Постановлением первого департамента этот лист был принят на хранение в Правительствующем сенате.³⁷⁰ В таком же порядке принесли присягу 8 июня и новые министры, вошедшие в состав первого коалиционного правительства.³⁷¹ Принесением присяги Временное правительство хотело продемонстрировать разрыв с монархической традицией и одновременно показать населению, что именно оно является главой государства.

³⁶⁷ Люблинский П.И. Указ. Соч. // Биржевые ведомости. 1917. 10 марта. С. 1.

³⁶⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 71.

³⁶⁹ Там же. С. 73.

³⁷⁰ Утро России. 1917. 16 марта. С. 2.

³⁷¹ Речь. 1917. 6 июня. С. 3.

3.4. Временное правительство в роли главы государства

Определение основных направлений внутренней и внешней политики. Основные направления внутренней и внешней политики Временного правительства первого состава были определены Временным Комитетом членов Государственной думы и Временным Исполкомом Совета рабочих депутатов на переговорах, состоявшихся в ночь с 1 на 2 марта 1917 г. На этих переговорах Совет рабочих депутатов был представлен Н.С. Чхеидзе, Н.Д. Соколовым, Ю.М. Стекловым и Н.Н. Сухановым, а Комитет - М.В. Родзянко, П.Н. Милюковым, Н.В. Некрасовым, И.В. Годневым, М.С. Аджемовым, С.И. Шидловским, В.Н. Львовым, В.В. Шульгиным.³⁷² Также присутствовали Г.Е. Львов и А.Ф. Керенский, но, по воспоминаниям участников, они не принимали участия в беседе.³⁷³ Со стороны Комитета главную роль играл П.Н. Милюков.

Еще до начала переговоров Исполкомом был сформулирован перечень основных направлений политики будущего правительства: полная и немедленная амнистия по политическим и религиозным делам; свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек; отмена сословных, вероисповедных и национальных ограничений; подготовка к созыву Учредительного собрания на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; Временное правительство должно воздержаться от всяких действий, предрешающих форму будущего правления до созыва Учредительного собрания; замена полиции народной милицией; выборы в местные органы самоуправления на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; неразоружение и невывод из Петрограда войсковых частей, принимавших участие в революционном движении.³⁷⁴

Эти программные положения были оглашены Ю.М. Стекловым 28 февраля на заседании Исполкома. По воспоминаниям М. Рафеса, в первоначальном варианте отсутствовало положение об отмене сословных, вероисповедных и национальных ограничений. М. Рафес «в резкой форме» указал, что это недопустимо, на что Ю.М. Стеклов заявил, что «конечно, можно в программу Правительства включить специальный пункт об отмене национальных, сословных и других ограничений».³⁷⁵ Также Рафес «обратил внимание Исполнительного Комитета на отсутствие в программе специально «крестьянских» пунктов, но не был поддержан».³⁷⁶ Члены Исполкома решили не требовать включения в программу будущего правительства положений о мире и земельной реформе, чтобы не сорвать намечающееся соглашение с думским Комитетом.

³⁷² Суханов Н.Н. Записки о революции. В 3 т. Т. 1. М. 1991. С. 48.

³⁷³ Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. Восстание в Петрограде. М. 1967. С. 316.

³⁷⁴ Минц И.И. История Великого октября. В 3 т. М. 1967-1973. Т. 1. С. 514-515.

³⁷⁵ Рафес М. Мои воспоминания // Былое. 1922. № 19. С. 195.

³⁷⁶ Там же. С. 195 .

Выработанные Исполкомом положения стали программой Временного правительства и были опубликованы в его декларации от 3 марта 1917 года. В мае 1917 г. «Речь» писала, что «недавно на съезде представителей Советов рабочих и солдатских депутатов г. Стеклов кичился тем, что эта программа выработана здешним Советом и навязана правительству».³⁷⁷ Однако слова Стеклова не полностью соответствовали действительности. Хотя программа правительства была выработана Исполкомом Петроградского совета, ее положения устраивали членов Временного комитета и в первую очередь П.Н. Милюкова, поскольку соответствовали программным установкам партии Народной свободы. А те вопросы, в отношении которых между кадетами и социалистами имелись серьезные разногласия, в первую очередь, земельная реформа и продолжение войны, - члены Исполкома их просто обошли молчанием. Поэтому продолжительные дискуссии развернулись только вокруг пункта о непредрешении формы правления, но после отказа Михаила Александровича принять верховную власть этот пункт также вошел в программу правительства.

Программа первой коалиции. В дни апрельского кризиса А. И. Гучков принял решение уйти в отставку с поста военного и морского министра, после чего правительство заявило о том, что дееспособная власть может быть создана только при участии социалистов.

В ночь с 1 на 2 мая 1917 г. Исполком Совета рабочих и солдатских депутатов принял принципиальное решение о вступлении социалистов в правительство, после чего начались совещания по фракциям. На этих совещаниях каждой фракцией были выработаны условия, на которых партии соглашались делегировать своих представителей в состав правительства. Как следует из протокола заседания, по окончании фракционных совещаний на возобновившемся заседании Исполкома было решено принять за основу проект меньшевистской фракции.³⁷⁸ Данный проект включал в себя следующие требования: скорейшее достижение общего мира без аннексий и контрибуций; скорейший созыв Учредительного собрания; демократизация армии и укрепление боеспособности фронта; радикальная реформа налоговой системы и ряд реформ в области социальной, экономической и финансовой.³⁷⁹ После этого Исполкомом была создана рабочая группа для выработки окончательной редакции правительственной программы и избрана комиссия для ведения переговоров с Временным правительством.³⁸⁰

2 мая 1917 г. в квартире Г.Е. Львова состоялось совещание членов Временного правительства с делегацией Исполнительного комитета Совета рабочих и солдатских депутатов.

³⁷⁷ Речь. 1917. 3 мая. С. 1.

³⁷⁸ Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний Исполнительного комитета и Бюро И. К. // Под ред. М.Н. Покровского и Я.А. Яковлева. М.- Л. 1925. С. 131.

³⁷⁹ Новая жизнь. 1917. 2 мая. С. 2.

³⁸⁰ Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний Исполнительного комитета и Бюро И. К. С. 131.

Представители Исполкома озвучили свою программу основных направлений внутренней и внешней политики будущего коалиционного правительства, после чего министры потребовали смягчить формулу «без аннексий и контрибуций» («без захватнической политики и карательных контрибуций») и включить в программу указание на единство власти и единство фронта с союзниками.³⁸¹

Также в квартире Львова прошло аналогичное совещание с представителями Временного комитета М.В. Родзянко и В.В. Шульгиным, выдвинувшим свои требования к программе: единый общий с союзниками фронт, полное доверие Временному правительству в новом составе со стороны социалистических партий и полнота его власти. Эти установки возражений со стороны членов правительства не вызвали. Как сообщала «Речь», «все участники совещания единодушно признали такую постановку правильной».³⁸²

3 мая газеты опубликовали окончательный вариант выработанной Петроградским советом программы будущего правительства: деятельная внешняя политика, открыто ставящая своей целью скорейшее достижение всеобщего мира без аннексий и контрибуций на началах самоопределения народов, в частности подготовка переговоров с союзниками в целях пересмотра соглашений на основе декларации Временного правительства от 27 марта; демократизация армии и укрепление боевой силы фронта для действительной защиты добытой свободы; борьба с хозяйственной разрухой посредством установления контроля над производством, транспортом, обменом и распределением продуктов в необходимых случаях; всесторонняя защита труда; аграрная политика, регулирующая землепользование в интересах народного хозяйства, подготовляющая переход земли в руки трудящихся; переустройство финансовой системы на демократических началах в целях переложения финансовых тягот на имущие классы (обложение военной сверхприбыли, поимущественный налог); укрепление демократического самоуправления; скорейший созыв Учредительного собрания.³⁸³

В этот же день состоялось совместное заседание правительства, Временного комитета и Исполкома Совета рабочих и солдатских депутатов. На это заседание также явились члены ЦК кадетов М.М. Винавер и П.Д. Долгоруков с целью «выяснить условия, при которых представители этой партии могут участвовать в составе Временного правительства».³⁸⁴

Выработанные социалистическими партиями основные направления внутренней и внешней политики будущего правительства вызвали возражения со стороны министров-кадетов, руководствовавшихся положениями, выработанными Центральным комитетом: «Строгое единство власти, с устранением всякого двоевластия и всяких попыток различных организаций

³⁸¹ Речь. 1917. 3 мая. С. 3.

³⁸² Там же. С. 3.

³⁸³ Единство. 1917. 3 мая. С. 2.

³⁸⁴ Речь. 1917. 4 мая. С. 3.

конкурировать с законным и признанным страной правительством; сила власти и право применять эту силу как основная функция всякого правительства; наконец, продолжение войны до решительной победы и до заключения прочного мира вместе с союзниками». ³⁸⁵ «Борьба идет вокруг программы коалиционного министерства и распределения портфелей. Последний вопрос является, во всяком случае, второстепенным», - комментировала происходящие события газета «Единство». ³⁸⁶

На последующих переговорах «по поводу этих поправок произошли обширные дебаты, в конце концов, приведшие к соглашению, после чего вопрос об участии представителей кадетов был исчерпан». ³⁸⁷ Компромисс, которого удалось достигнуть сторонам, заключался в следующем: в программу правительства была включена формула «без аннексий и контрибуций», но одновременно в ней появилась и фраза о недопустимости заключения сепаратного мира. Стоит отметить, что центральный орган кадетов охарактеризовал внешнеполитическую часть программы правительства как «бесспорную победу точки зрения Совета рабочих и солдатских депутатов». ³⁸⁸ По мнению редакции, победа эта была чревата тем, что Совет сможет уже не просить, а требовать от правительства пересмотра договоров с союзниками. ³⁸⁹

В итоговом варианте программа Временного правительства второго состава состояла из следующих положений:

1. Во внешней политике Временное правительство, отвергая в согласии со всем народом всякую мысль о сепаратном мире, открыто ставит своею целью скорейшее достижение всеобщего мира, не имеющего своей задачей ни господства над другими народами, ни отнятия у них национального их достоинства, ни насильственного захвата чужих территорий, - мира без аннексий и контрибуций на началах самоопределения народов... Временное правительство предпримет подготовительные шаги к соглашению с союзниками на основе декларации Временного правительства от 27 марта;

2. Укрепление начал демократизации армии, организация и укрепление боевой силы ее как в оборонительных, так и в наступательных действиях будут являться важнейшей задачей Временного правительства.

3. Временное правительство будет неуклонно и решительно бороться с хозяйственной разрухой страны дальнейшим планомерным проведением государственного и

³⁸⁵ Милуков П.Н. Итоги VIII съезда партии Народной Свободы // Вестник партии Народной свободы. 1917. № 2. 18 мая. С. 2.

³⁸⁶ Кризис власти // Единство. 1917. 5 мая. С. 1.

³⁸⁷ Дело народа. 1917. 5 мая. С. 3.

³⁸⁸ Речь. 1917. 5 мая. С. 1.

³⁸⁹ Там же. С. 1.

общественного контроля над производством, обменом и распределением продуктов, а в необходимых случаях прибегнет и к организации производства.

4. Мероприятия по всесторонней защите труда получают дальнейшее энергичное развитие.

5. Предоставляя Учредительному собранию решать вопрос о переходе земли в руки трудящихся и выполняя для этого подготовительные работы, Временное правительство примет все необходимые меры, чтобы обеспечить наибольшее производство хлеба для нуждающейся в нем страны, и чтобы регулировать землепользование в интересах народного хозяйства и трудящегося населения.

6. Стремясь к последовательному переустройству финансовой системы на демократических началах, Временное правительство обратит особое внимание на усиление прямого обложения имущих классов (наследственный налог, обложение военной сверхприбыли, поимущественный налог и т. п.).

7. Работы по введению и укреплению демократических органов самоуправления будут продолжены со всей возможной настойчивостью и спешностью.

8. Равным образом Временное правительство приложит все усилия к скорейшему созыву Учредительного собрания в Петрограде.³⁹⁰

Таким образом, авторами основных направлений внутренней и внешней политики Временного правительства второго состава были три основные политические партии революционной России: меньшевики, социалисты-революционеры и кадеты. Хотя члены правительства принимали участие в обсуждении проекта программы, тем не менее нельзя сделать вывод, что Временное правительство выступало на этих переговорах как единое целое. Министры-кадеты, за исключением Н.В. Некрасова, выступали солидарно со своим ЦК, а А.Ф. Керенский - с партией эсеров. Что касается остальных министров, то они, скорее, выступали в качестве статистов, поскольку прогрессисты, октябристы и националисты на тот момент уже не представляли собой политической силы равной тем же эсерам или кадетам. Правда, в какой-то мере представителем этих партий являлся Временный комитет, но его роль в разработке программы нового правительства фактически была символической.

Программа второй коалиции. Первая коалиция прекратила свое существование в начале июля 1917 г., когда министры-кадеты вышли в отставку в знак протеста против заключения Временным правительством соглашения с Центральной Радой Украины, и в правительстве остались одни социалисты.

³⁹⁰ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. № 2. 5 мая – 24 июля 1917 г. Пг. 1918. С. 2-3.

В таком составе правительство приняло 8 июля новую декларацию, в которой провозгласило утвержденные на объединенном заседании Исполкомов Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов «новые основания» политики в отношении земельного вопроса:

1. Полная ликвидация разрушительной и дезорганизующей деревню прежней землеустроительной политики.

2. Меры, обеспечивающие полную свободу Учредительного собрания в деле распоряжения земельным фондом страны.

3. Упорядочение земельных отношений в интересах государственной обороны и продовольствия страны путем расширения и укрепления сети организуемых государством земельных комитетов и с точно определенными законом правомочиями в области решения текущих вопросов сельскохозяйственной политики, не предрешающих основного вопроса о праве собственности на землю.

4. Устранение путем такого закономерного регулирования поземельных отношений той серьезной опасности, которую представляют для государства и для будущей аграрной реформы земельные захваты и тому подобные самочинные местные разрешения земельных нужд, противоречащие принципу общегосударственного плана будущей земельной реформы.

Также в декларации сообщалось, что правительство обеспечит скорейшее введение городского и земского местного самоуправления на основах всеобщего, прямого, равного и тайного голосования; проведение в жизнь начал гражданского равенства; примет законы о примирительных камерах и биржах труда; поведет решительную борьбу с хозяйственной разрухой и т. д.³⁹¹

Министр-председатель Г.Е. Львов, не согласившись с новой программой, ушел в отставку, и сменивший его А.Ф. Керенский пригласил в правительство трех кадетов – В.Д. Набокова, Ф.Ф. Кокошкина и Н.М. Кишкина. Однако центральный комитет партии Народной свободы заявил, что даст на это согласие только, если правительство включит в свою программу следующие положения: «возрождение мощи армии путем восстановления воинской дисциплины, создание единой и независимой власти в центре, устранение хаоса управления в провинции и создание там правильной сети администрации, непредрешение по важнейшим вопросам воли Учредительного Собрания, восстановление деятельности государственного суда».³⁹² Керенский, будучи не в силах выполнить это требование, заявил, что уйдет с поста министра-председателя.

Для того чтобы покончить с затянувшимся политическим кризисом в ночь с 22 на 23 июля было организовано совещание представителей пяти партий (меньшевиков, эсеров, народных

³⁹¹ Утро России. 1917. 9 июля. С. 3.

³⁹² Речь. 1917. 16 июля. С. 1.

социалистов, радикально-демократической партии, кадетов), а также Временного комитета, Исполкома Совета рабочих и солдатских депутатов и Исполкома Совета крестьянских депутатов. Все партии были приглашены в лице их центральных комитетов, причем каждой партии предлагалось присылать на совещание то количество делегатов, какое необходимо для принятия от имени партии законного решения. Думский Комитет и оба Совета были представлены своими председателями – М.В. Родзянко, Н.С. Чхеидзе и Н.Д. Авксентьевым.³⁹³

На этом совещании эсеры и меньшевики заявили, что согласятся на создание нового коалиционного правительства только при условии принятия им программы 8 июля, на что кадеты, народные социалисты и представители Временного комитета возражали, что правительство не должно быть связано какими-либо программами или условиями.³⁹⁴ Но в итоге кадеты все-таки уступили, заняв «компромиссную позицию», основанную на «умалчивании об этих пунктах».³⁹⁵ Как писал П.Н. Миллюков, «простого воздержания от упоминания программы со стороны А.Ф. Керенского было уже достаточно, чтобы отодвинуть весь вопрос на должное место».³⁹⁶ По сути, кадеты в данном случае пошли на компромисс с меньшевиками и эсерами, фактически согласившись с программой, объявленной в декларации от 8 июля, в результате чего основные направления внутренней политики Временного правительства были скорректированы в пользу программных установок социалистических партий. Даже печатный орган большевиков с одобрением констатировал, что «соглашение состоялось не на буржуазной платформе».³⁹⁷

Таким образом, программа второй коалиции также была выработана кадетами, меньшевиками и эсерами, и хотя в переговорах участвовали народные социалисты, представители радикально-демократической партии, а также председатели обоих Советов и Временного комитета, фактически программа будущего правительства была определена руководством именно этих трех партий. Политика Совета рабочих и солдатских депутатов в данный период определялась руководством эсеро-меньшевистского блока, а в Совете крестьянских депутатов господствовали эсеры.

Что касается народных социалистов и радикальных демократов, то обе эти партии представляли собой небольшие кружки единомышленников, реальным политическим влиянием не обладали, и на переговорах поддерживали кадетов. Думский Комитет объединял вокруг себя правую часть политического спектра: октябристов, националистов и остатки черносотенцев. До февраля 1917 г. эти силы являлись противниками кадетов, считая последних «революционной» партией, и лишь политический кризис 1915-1917 годов, заставил их объединиться с кадетами в

³⁹³ Речь. 1917. 22 июля. С. 3.

³⁹⁴ Речь. 1917. 23 июля. С. 4.

³⁹⁵ Речь. 1917. 12 авг. С. 1.

³⁹⁶ Миллюков П.Н. Итоги IX Съезда // Вестник партии Народной свободы. 1917. № 11-13. 10 авг. С. 3

³⁹⁷ Социал-демократ. 1917. 26 июля. С. 1.

составе Прогрессивного блока. Февральская революция резко изменила положение этих политических групп. Черносотенные организации в считанные дни развалились, а что касается националистов и октябристов, то они еще до революции представляли собой, скорее, кружки единомышленников, а не политические партии. У них отсутствовала организационная структура, и единственным представителем интересов этих политических групп стала партия Народной свободы. Поэтому на этих переговорах Временный комитет выступал, скорее, в роли придатка кадетов, а не самостоятельной политической силы. Таким образом, невзирая на столь разнообразный состав принимавших участие в совещании политических партий и групп, фактически переговоры велись между кадетами, с одной стороны, и меньшевиками с эсерами – с другой.

Программа третьей коалиции. После корниловского выступления социалисты отказались участвовать в коалиции с партией Народной свободы, и тогда Керенский решил заменить кадетов представителями московской буржуазии, пригласив в правительство А.И. Коновалова, С.Н. Третьякова, С.С. Смирнова, Н.А. Бурьшкіна и С.М. Четверикова. Однако московские промышленники заявили, что войдут в состав правительства только при условии принятия следующей программы: решительная борьба с анархией; обеспечение свободы выборов в Учредительное собрание; равенство прав всех министров, входящих в состав Временного правительства; органическая работа по воссозданию боеспособности армии без всяких уклонений в сторону демагогии; независимость Временного правительства от всяких безответственных партийных и классовых организаций.³⁹⁸ Иными словами, московские деятели потребовали от правительства принять программу партии Народной свободы. Более того, в качестве последнего условия они выдвинули требование о вхождении в состав кабинета кадетов.³⁹⁹

В то же время, созданное социалистами Демократическое совещание решило сконструировать новое правительство на основе программы, озвученной Н.С. Чхеидзе 14 августа 1917 г. на Государственном совещании:

1. Монополия на хлеб, твердые цены на продукцию сельского хозяйства и изделия промышленности.
2. Установление контроля над производством вплоть до введения государственных монополий, мероприятия по охране труда, регулирование отношений между трудом и капиталом.
3. Введение налогов на имущие классы (подходный налог, налог на военную прибыль, налог на предметы роскоши и т. д.).

³⁹⁸ Речь. 1917. 15 сент. С. 3.

³⁹⁹ Там же. С. 3.

4. Упорядочение земельных отношений посредством передачи местным земельным комитетам без нарушения существующих форм землевладения земель сельскохозяйственного назначения для наиболее полного их использования.

5. Законодательное закрепление прав армейских комитетов, разграничение прав и обязанностей командного состава, комиссаров и армейских организаций и т. д.

6. Организация органов местного самоуправления на началах всеобщего избирательного права.

7. Издание декларации Временного правительства о признании за всеми народностями права на самоопределение, издание декрета о равноправии языков.⁴⁰⁰

22 сентября 1917 г. в Зимнем дворце состоялось совещание представителей революционной демократии и цензовых элементов (кадетов и московских промышленников, думский Комитет в этом совещании участия не принимал) по вопросу о создании новой коалиции. Делегаты социалистических партий стали требовать, чтобы правительство приняло программу от 14 августа, на что В. Д. Набоков заявил, что рассматривает такое «категорическое требование осуществления коалиционным правительством всей программы, провозглашенной Н.С. Чхеидзе» как способ подчинить буржуазные партии социалистическим.⁴⁰¹

В свою очередь представители кадетов требовали, чтобы программа нового правительства «была выработана им самим, на основании положений, высказанных общественными организациями на московском совещании, согласно реальным требованиям момента и осуществимости их в виду краткого срока до созыва Учредительного Собрания».⁴⁰² Иными словами, кадеты хотели, чтобы в основу деятельности правительства легли программные положения, озвученные на том же Государственном совещании представителями буржуазных партий и политических групп. Кадетов поддержал А.Ф. Керенский, заявив, что программа 14 августа «как программа отдельных групп населения для Временного правительства не обязательна».⁴⁰³

На следующий день представители эсеров, меньшевиков, кадетов и московские промышленники собрались на новое заседание. Примечательно, что проходило оно без участия Временного правительства, министры заходили в зал заседания только для дачи пояснений или «принятия участия в прениях, касающихся непосредственно того или иного министра».⁴⁰⁴ «Прежде всего, интересно, - писал «Социал-демократ», - что в этом, втором заседании правительство уже не участвовало: беседовали между собой непосредственно кадеты и

⁴⁰⁰ Государственное совещание // под ред. М.Н. Покровского и Я.А. Яковлева. М. 1930. С. 80-85.

⁴⁰¹ Дело народа. 1917. 23 сент. С. 3.

⁴⁰² Дело народа. 1917. 23 сент. С. 4.

⁴⁰³ Речь. 1917. 23 сент. С. 3.

⁴⁰⁴ Дело народа. 1917. 24 сент. С. 2.

соглашатели».⁴⁰⁵ Отметил этот факт и лидер кадетов: «На этом совещании уже участвовали одни лишь спорящие стороны: «революционная демократия» и «цензовые элементы». Правительство отсутствовало, чтобы не мешать им сговориться».⁴⁰⁶

Участники совещания, обсудив каждый пункт декларации 14 августа, выработали компромиссный вариант правительственной программы. Так, кадеты и московские промышленники считали «принципиально неприемлемым пункт о передаче местным земельным комитетам всех земель».⁴⁰⁷ Представители социалистических партий не стали настаивать, и в итоге это положение из программы правительства было исключено, а вместо него появилось формулировка о «недопустимости земельных захватов и о необходимости точного определения функций и прав земельных комитетов».⁴⁰⁸

В таком же духе были переработаны и остальные пункты декларации. «В эту декларацию кадеты и соглашатели вносили поправки, причем изменения сводились к вычеркиванию всех ярко демократических частей даже этой половинчатой программы», - комментировал программу нового правительства «Социал-демократ».⁴⁰⁹

Таким образом, программа третьей коалиции тоже была определена тремя основными партиями революционной России и представляла собой результат компромисса между их программными установками. При этом ее согласование происходило уже без участия Временного правительства.

Выводы. Полномочия по определению основных направлений внутренней и внешней политики осуществлялись не Временным правительством, а тремя основными партиями революционной России: кадетами, меньшевиками и социалистами-революционерами.

Назначение и увольнение гражданских и военных чиновников. Придя к власти, Временное правительство сразу же приступило к масштабному обновлению чиновничьего аппарата. Это было связано, во-первых, с тем, что немало чиновников было арестовано в дни революции, и, соответственно, их должности стали вакантными. Во-вторых, для многих государственных служащих работа при новом режиме стала невозможной, потому что за время службы при монархическом режиме они приобрели репутацию «пособников реакции». Некоторым чиновникам претили идти на службу к новому правительству монархические убеждения. Поэтому у Временного правительства отсутствовала возможность сначала принять нормативный правовой акт, регламентирующий порядок назначения и увольнения должностных лиц, а после этого начать принимать кадровые решения.

⁴⁰⁵ Власть Советам или гражданская война // Социал-демократ. 1917. 26 сент. С. 1

⁴⁰⁶ Миллюков П.Н. История второй русской революции. М. 2014. С. 526.

⁴⁰⁷ Речь. 1917. 24 сент. С. 3.

⁴⁰⁸ Там же. С. 3.

⁴⁰⁹ Власть Советам или гражданская война // Социал-демократ. 1917. 26 сент. С. 1.

Кроме того, начиная с 27 февраля, Временный комитет стал назначать депутатов комиссарами Думы и направлять их в министерства и главные управления. По понятным причинам правовой статус комиссаров не был урегулирован законодательным актом, а стоявшие перед ними задачи определялись конкретными обстоятельствами: в одних министерствах комиссары полностью брали управление в свои руки, в других – ограничивались осуществлением контроля за действиями министра. Соответственно, перед Временным правительством также встала задача определить свои взаимоотношения с комиссарами и назначившим их думским комитетом.

Первые решения об увольнении и назначении должностных лиц были приняты на заседании 4 марта 1917 года: правительство постановило уволить со службы военно-санитарного инспектора А.Я. Евдокимова и назначить временно исполняющим обязанности товарища министра юстиции А.С. Зарудного.⁴¹⁰ В дальнейшем такие решения принимались им почти на каждом заседании.

Также 4 марта Временное правительство, решив произвести одновременную замену губернаторов и вице-губернаторов, постановило:

«1. Временно устранить от должности губернаторов и вице-губернаторов.

2. В губерниях, где введено Земское положение, обязанности губернаторов временно возложить на председателей губернских земских управ, присвоив им наименование «губернские комиссары Временного правительства.

3. Направление административной деятельности в уездах местностей, где введено Земское положение, поручить председателям уездных земских управ в качестве уездных комиссаров Временного правительства

4. Признать желательным сохранение, в пределах возможности, всего существующего механизма, в целях поддержания нормального хода жизни в стране».⁴¹¹

Во исполнение данного решения министр-председатель 5 марта направил председателям губернским управ телеграмму следующего содержания: «Временное правительство признало необходимым устранить губернатора и вице-губернатора от исполнения обязанностей. Управление губернией временно возлагается на вас в качестве губернского комиссара Временного правительства и со всеми правами, предоставляемыми действующими узаконениями губернатору».⁴¹²

Месяц спустя министр-председатель в специальной телеграмме разъяснил правовой статус новых должностных лиц: «Губернский комиссар является носителем власти Временного

⁴¹⁰ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 25.

⁴¹¹ Там же. С. 29.

⁴¹² Речь. 1917. 7 марта. С. 6.

правительства в губернии, и ему присваиваются все права и обязанности, возложенные законом на губернатора, за исключением отпавших вследствие произошедших в государственном строе изменений».⁴¹³

А 11 марта 1917 года правительство приняло постановление, которым устанавливался порядок назначения и увольнения должностных лиц. Теперь назначение и увольнение на должности первых четырех классов должно было осуществляться указами Временного правительства, а пятого и шестого классов – распоряжениями министров и главноуправляющих.⁴¹⁴

Правительством периодически принимались специальные по отношению к постановлению от 11 марта нормативные акты, устанавливающие иной порядок назначения для отдельных категорий должностных лиц. Так, постановлением от 9 июня 1917 года оно предоставило министру внутренних дел полномочия назначать отдельных лиц, состоящих при нем для особых поручений, с присвоением им четвертого класса по должности, а также штатных чиновников для поручений четвертого, пятого и шестого класса.⁴¹⁵

Такую же работу Временное правительство проделало и в отношении военного ведомства. 20 апреля 1917 года было издано Положение Военного совета, которым предписывалось: «Высочайшие приказы о переменах по личному составу чинов военных и военных чиновников» заменить «приказами Временного правительства армии и флоту о чинах военных» и «приказами Временного правительства армии и флоту о военных чиновниках».⁴¹⁶ Девятого мая 1917 г. на чинов военного и морского ведомств было распространено действие постановления Временного правительства от 11 марта 1917 г.⁴¹⁷

Также Временное правительство в случае необходимости учреждало новые должности. Например, 25 августа им была учреждена должность генерального комиссара по управлению Туркестанским краем,⁴¹⁸ а 14 сентября 1917 года - командующего флотилией Северного Ледовитого океана.⁴¹⁹ Одновременно оно упраздняло те должности, в которых не видело надобности, например, членов Государственного совета по назначению.⁴²⁰

Концентрируя в своих руках полномочия по назначению должностных лиц, правительство одновременно последовательно отстраняло от участия в этом Временный

⁴¹³ Цит. по: Баженова Т.В. Институт губернских и уездных комиссаров Временного правительства // Государственный аппарат. Историко-правовые исследования. Сб. научных трудов Сведл. Юрид. Ин-та. Вып. 44. Свердловск. 1975. С. 75.

⁴¹⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 74.

⁴¹⁵ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 51.

⁴¹⁶ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая 1917 г. Пг. 1917. С. 349.

⁴¹⁷ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 19.

⁴¹⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 23.

⁴¹⁹ Там же. С. 124.

⁴²⁰ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Пг. 1917. Вып. 1. С. 239.

комитет. Уже 4 марта 1917 года оно назначило четырех членов Думы комиссарами, продемонстрировав этим законодательной палате, что это полномочие должно осуществляться им.⁴²¹ А 6 марта товарищ министра внутренних дел Д. М. Щепкин поднял вопрос о том, «сохраняют ли свои полномочия комиссары, назначенные в ведомства до образования Временного правительства». ⁴²² По обсуждении правительство постановило: «Деятельность комиссаров, назначенных в ведомства до образования Временного правительства, считать законченной, за исключением деятельности тех комиссаров, которые назначены в ведомства, предполагаемые к упразднению как самостоятельные учреждения... и признать, что назначаемые в ведомства комиссары действуют в пределах прав, установленных действующими законами для товарищей министра, если о том будет возбуждено соответственное ходатайство подлежащим министром». ⁴²³

А 8 марта 1917 года оно постановило передать на рассмотрение Юридическому совещанию вопрос «о юридическом положении комиссаров из числа членов Государственной думы, в случае присвоения им прав товарищей министров». ⁴²⁴

Совещание, в свою очередь, пришло к выводу, что «члены Государственной думы могут быть назначаемы комиссарами Временного правительства в качестве чрезвычайного органа, подчиненному лишь Временному правительству, для исполнения временных поручений с правами определенными при их назначении и с тем, чтобы они не назначались на штатные должности и не пользовались правами государственной службы». ⁴²⁵ Судя по дальнейшим действиям правительства, оно с этим выводом согласилось и уже в конце апреля перестало согласовывать с думским Комитетом кандидатуры депутатов на административные должности. ⁴²⁶

Тем не менее, хотя Временное правительство недвусмысленно дало понять, что управление министерствами должно сосредоточиться в руках министров, это не повлекло одномоментного упразднения института комиссаров Государственной думы. Как отмечает Е.С. Гавроева, «думцы оставались комиссарами в министерствах и ведомствах и после создания правительства, получая права товарищей министров, становились губернскими, областными и уездными комиссарами». ⁴²⁷ В первое время комиссары участвовали в управлении министерствами. Так, министр земледелия А.И. Шингарев 13 марта 1917 года издал приказ:

⁴²¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 25.

⁴²² Там же. Т. 1. С. 40.

⁴²³ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 40.

⁴²⁴ Там же. С. 56.

⁴²⁵ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 1. Л. (поставить сборник)

⁴²⁶ Гавроева Е.С. М.В. Родзянко и Временное правительство: вопрос о комиссарах Временного комитета Государственной думы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2015. Вып. 78. С. 32.

⁴²⁷ Гавроева Е.С. Указ. Соч. С. 74.

«Бумаги ко мне как министру земледелия временно направлять через подлежащих комиссаров Временного правительства, от которых и последует уведомление о днях и часах личных докладов начальников отдельных частей министерства земледелия».⁴²⁸

Более того, еще некоторое время правительству пришлось «делить» полномочия по назначению депутатов комиссарами с Временным комитетом. В конце апреля М.В. Родзянко направил князю Львову письмо, в котором говорилось о совместном решении думского Комитета и Временного правительства согласовывать назначения членов Думы на административные должности.⁴²⁹ Скорее всего, в данном случае речь шла об устной договоренности, поскольку в журналах заседаний Временного правительства такое решение не зафиксировано. Тем не менее, в марте – начале апреля 1917 г. министр-председатель регулярно обращался во Временный комитет Думы с просьбами направить того или иного депутата в качестве комиссара в то или иное учреждение или губернию для выполнения какой-либо конкретной миссии. Нередко эти комиссары наделялись двойными полномочиями: от правительства и от Временного комитета.⁴³⁰ Например, 6 марта правительство приняло решение «просить Временный исполнительный комитет назначить комиссаром по Главному управлению по делам печати члена Государственной думы гр. Дмитрия Павловича Капниста».⁴³¹

Е.С. Гавроева указывает, что периодически председатель Временного комитета отказывал министру-председателю в согласовании кандидатур на должность комиссаров. Так, 22 марта 1917 года Родзянко отклонил просьбу последнего о назначении комиссаров для сопровождения из Ставки принца А.П. Ольденбургского, в. к. Бориса Владимировича и в. к. Ксении Александровны.⁴³²

Таким образом, полномочия правительства назначать на должности комиссаров депутатов Думы в марте – апреле 1917 года ограничивалось участием в этом процессе Временного комитета. Более того, как отмечает Е.С. Гавроева, «присутствие думцев на всех уровнях власти, в армии, на флоте, а также формирование института правительственных комиссаров из числа демонстрирует стремление ВКГД не только оказать поддержку Временному правительству, но и контролировать его, оказывать на него давление».⁴³³

Одновременно, Временное правительство пресекало попытки чиновников добиться введения выборности должностей в аппарате министерств. Так, когда на заседании 9 марта 1917 года министр-председатель поднял вопрос «о возможности замещения должностей начальников

⁴²⁸ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. С. 369

⁴²⁹ Гавроева Е.С. Указ. Соч. С. 32.

⁴³⁰ Там же. С. 31.

⁴³¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 41.

⁴³² Гавроева Е.С. Указ. Соч. С. 31

⁴³³ Гавроева Е.С. Указ. Соч. С. 29

главных управлений лицами по выбору служащих», правительство охарактеризовало такой порядок как «недопустимый».⁴³⁴ А вскоре в министерстве юстиции был создан союз служащих, уставом которого предусматривалось замещение должностей в центральном аппарате путем выборов. 15 мая делегация союза обратилась к министру П. Н. Переверзеву с предложением войти в состав его членов. Ознакомившись с уставом союза, Переверзев, заверил членов делегации, что «за союзом оставляется право представлять своих кандидатов» и попросил «оставить за ним право назначения ответственных чинов министерства».⁴³⁵

Однако в то же время Временное правительство столкнулось с вторжением в сферу назначения и увольнения должностных лиц Совета рабочих и солдатских депутатов. Уже при создании первой коалиции правительству пришлось согласиться с его требованием, что социалисты займут определенное количество постов заместителей министров и директоров департаментов.⁴³⁶

Но на этом вмешательство Советов в кадровую политику правительства не заканчивалось. Незадолго до июльского политического кризиса ЦИК Совета рабочих и солдатских депутатов и Исполком Совета крестьянских депутатов на соединенном заседании приняли осуждающую резолюцию в отношении министерства народного просвещения. Пункт 1 данной резолюции гласил: «сохранение нынешней политики и состава министерства народного просвещения недопустимо, ибо оно ведет к разрухе в области народного образования».⁴³⁷ Сразу после этого в отставку подал заместитель министра народного просвещения П.И. Преображенский, мотивировав свой поступок невозможностью занимать этот пост после того, как съезд Советов выразил резкое порицание политике министерства.⁴³⁸ Преображенский был известным ученым геологом, не принадлежал ни к какой политической партии, и, судя по всему, уход в отставку являлся его личным решением.

Но с самыми серьезными проблемами Временное правительство столкнулось не в центре, а в провинции. Уже в марте-апреле 1917 года население и общественные организации стали смещать назначенных правительством губернских и уездных комиссаров, и вместо них избирать новых. В марте ушел в отставку комиссар Пермской губернии, после чего съезд представителей комитетов общественной безопасности, офицеров Пермского и Екатеринбургского гарнизонов, уездных городов и земств, а также Советов рабочих и солдатских депутатов Перми и Екатеринбурга избрал новым губернским комиссаром инженера Ширяева. Более того, съездом

⁴³⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 62-63.

⁴³⁵ Новая жизнь. 1917. 16 мая. С. 2.

⁴³⁶ Речь. 1917. 4 мая. С. 3.

⁴³⁷ Утро России. 1917. 2 июля. С. 3.

⁴³⁸ Новая жизнь. 1917. 29 июня. С.3.

был также создан коллегиальный орган при комиссаре из 5 человек.⁴³⁹ Министерство внутренних дел результаты этих выборов утвердило.⁴⁴⁰

17 апреля 1917 года министр-председатель циркулярным письмом, адресованному тобольскому губернскому комиссару, указал: «Уездные комиссары назначаются МВД из числа лиц, представляемых вами и рекомендованных или избранных уездными комитетами, где таковые образованы».⁴⁴¹ Но обеспечить неукоснительное проведение этого принципа в жизнь оказалось делом непростым. В той же Пермской губернии в течение марта – апреля 1917 года были переизбраны комиссары в городах Перми, Екатеринбурге, Красноуфимске, Ирбите, а также в Оханском уезде. Схожая ситуация сложилась и в Оренбургской губернии.⁴⁴² Как отмечает Т.В. Баженова, «местное управление оказалось в руках совсем не тех лиц, которым намеревалось передать его правительство».⁴⁴³ Решающая роль в избрании комиссаров и отстранении их от должности играли комитеты общественных организаций и Советы. «Именно они рекомендовали, а то и просто назначали комиссаров и контролировали их деятельность», - пишет Т.В. Баженова.⁴⁴⁴ После апрельского кризиса этот процесс только усилился. Более того, такие же события имели место и в непосредственной близости к столице. Так, 30 марта Совет Ямбургского уезда Петроградской губернии вынудил уйти в отставку городского комиссара, обвинив его в том, что он противодействует мероприятиям Совета по демократизации городского управления.⁴⁴⁵

Поэтому, когда в апреле 1917 года комиссией Особого совещания по реформе местного управления и самоуправления Министерства внутренних дел был разработан проект «Временного положения о губернских и уездных комиссарах», правительство не стало спешить его принимать, решив сначала «ввиду сложности этого вопроса и желательности полного согласования с требованиями жизни» представить проект на обсуждение участников состоявшегося в 20-х числах апреля съезда губернских комиссаров.⁴⁴⁶

Г.Е. Львов, открывая съезд, в свойственной ему уклончивой манере охарактеризовал правовой статус губернских комиссаров: «Вы являетесь представителями интересов местной жизни, но будьте в тоже время и представителями государственного единства».⁴⁴⁷

⁴³⁹ Баженова Т.В. Указ. Соч. С. 74.

⁴⁴⁰ Там же. С. 74.

⁴⁴¹ Цит. по: Фирсов И.Ф. «...Не стесняясь законами, относившимися к бывшей полиции...»: Документы тюменских архивов о создании в регионе народной милиции Временного правительства // Вестник полиции. 2014. № 2. С. 54.

⁴⁴² Баженова Т.В. Указ. Соч. С. 76.

⁴⁴³ Там же.

⁴⁴⁴ Там же.

⁴⁴⁵ Минц И.И. Указ. Соч. Т. 2. С. 257.

⁴⁴⁶ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 5.

⁴⁴⁷ Там же. Л. 8.

Представитель МВД В.Н. Шретер отметил, что вопрос о порядке назначения губернских комиссаров «может вызывать разногласия, но лишь при разном понимании позиции и значения комиссара». «Коли принято положение, что комиссар есть представитель центральной власти, то он, конечно, не может быть выбранным».⁴⁴⁸ Таким же представителем центральной власти, указал В.Н. Шретер, является и уездный комиссар.⁴⁴⁹

С позицией министерства внутренних дел не согласился комиссар Саратовской губернии, заявивший, что в сложившихся условиях губернские комиссары не в силах без содействия исполнительных комитетов выполнять те задачи, которые перед ними поставило Временное правительство. «Если комиссар будет представителем центральной власти, будет назначаться из центра, то между ним и исполнительным комитетом непременно произойдут трения... Я знаком с положением губернии и знаю, что если этот принцип назначения комиссара из центра будет предложен, то он не будет принят, и у центральной власти нет силы заставить его принять».⁴⁵⁰ Поэтому «должен быть непременно принцип выборности, губернский комитет должен избирать комиссара, который утверждается министерством внутренних дел».⁴⁵¹

Саратовского комиссара поддержал его коллега из Астраханской губернии: «Уже известно, что в 17-ти губерниях работают комиссары по избранию населения, и правительство их утвердило, так что я не знаю, почему этот выдвинутый жизнью принцип теперь должен быть разрушен».⁴⁵² Аналогичное мнение высказал и комиссар Пермской губернии: «Комиссар должен явиться выбранным представителем исполнительного комитета, и управление губернией должно быть построено по тому же принципу, как и управление государством, так что если Временное правительство является коллективом, то и управление губернией тоже должно быть в руках коллектива».⁴⁵³

По окончании выступления пермского комиссара слово взял заместитель министра внутренних дел Леонтьев, заявивший, что министерство также считает, что в настоящее время «немыслим другой порядок, как путем избрания». Что же касается предусмотренного в проекте порядка назначения комиссаров, то, по мнению заместителя министра, он не противоречит принципу выборности, поскольку «все назначения наши из центра прошли исключительно по отношению к лицам, избранным на местах».⁴⁵⁴ Напротив, «факт назначения дает комиссару второй источник власти, от центрального правительства».⁴⁵⁵ В том же смысле высказался и

⁴⁴⁸ Там же. Л. 13.

⁴⁴⁹ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 4. Л. 2об.

⁴⁵⁰ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 16.

⁴⁵¹ Там же. Л. 16.

⁴⁵² Там же. Л. 18.

⁴⁵³ Там же. Л. 19.

⁴⁵⁴ ГАРФ. Ф. 398. О.2. Ед. хр. 6. Л. 20.

⁴⁵⁵ Там же. Л. 21.

Г.Е. Львов, отметивший, что «высказанные здесь идеи по существу не расходятся с мнением комиссии». ⁴⁵⁶ Таким образом, в попытках «отстоять» принцип назначения губернских комиссаров правительством чиновники не слишком заботились о внутренней логике своих выступлений.

Против выборности выступил делегат от Тамбовской губернии, заявивший, что избранный комиссар «не будет являться представителем правительства, а будет представителем Саратовской, Самарской и т. д. губерний». ⁴⁵⁷ Но в тоже время тамбовский комиссар был вынужден признать, что имеет возможность управлять губернией пока «пользуется доверием и содействием комитета, но в тот день, когда этого доверия не будет, он, конечно, вынужден будет уйти». ⁴⁵⁸

Выступления последующих ораторов с теми или иными вариациями свелись к высказываниям в поддержку либо принципа назначения, либо принципа выборности комиссаров. Так, представитель от Тверской губернии считал правильным передать управление губерниями в руки избранных населением органов местного самоуправления, а комиссар Таврической губернии высказался в пользу принципа назначения. ⁴⁵⁹ Единственным исключением стало выступление комиссара Курской губернии, предложившего просто «умолчать о способах назначения, будет ли он избранный или назначенный – об этом позабыть». ⁴⁶⁰

Одновременно все участники съезда подчеркивали, что при отсутствии поддержки со стороны «общественных организаций» они работать не смогут. В связи с этим предметом обсуждения съезда стал и правовой статус губернских исполнительных комитетов. Тамбовский комиссар, заявил, что «громадное большинство членов комитета вошло туда самочинным порядком», а затем эта «небольшая кучка людей сумела так хорошо действовать в первые дни, что за ними была признана власть». «Но можно ли считать такой комитет действительным выразителем власти, избранным самой губернией?». ⁴⁶¹

Противоположную точку зрения высказал саратовский комиссар. Он прозрачно намекнул, что в плане «самочинности» местные комитеты не сильно отличаются от Временного правительства: «Губернские исполнительные коллективы образовались повсюду, вначале это было несколько произвольно, образовался комитет, и была поставлена резолюция, которой подкреплялся переворот, совершившийся в Петрограде, и тут же был выбран комиссар. Впоследствии вошли в губернский исполнительный комитет представители от уездов и от

⁴⁵⁶ Там же. Л. 25.

⁴⁵⁷ Там же. Л. 25.

⁴⁵⁸ Там же. Л. 26.

⁴⁵⁹ Там же. Л. 28.

⁴⁶⁰ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 44.

⁴⁶¹ Там же. Л. 26.

рабочих, которые признали за губернским комитетом власть, распространяющуюся на всю губернию». ⁴⁶² «Как видите, это не самочинный комитет, а пополненный и признанный всей губернией», - резюмировал оратор. ⁴⁶³

Также при обсуждении структуры власти на местах представители Саратовской, Астраханской, Костромской, Новгородской, Курской, Московской и Пензенской губерний высказали мнение, что «в настоящее время, когда еще происходит брожение и когда у центральной власти нет достаточной силы, чтобы заставить исполнять свои распоряжения» ⁴⁶⁴ «во главе губернского управления в качестве представителя Временного правительства должен стоять коллегиальный орган, избираемый возникшими на местах исполнительными комитетами или другими общественными организациями». ⁴⁶⁵ «В настоящее время, - считали они, - без таких органов, являющихся координирующими все политические силы данной местности и в состав которых входили бы представители разных групп населения, обойтись нельзя». ⁴⁶⁶

Однако большинство съезда, считая, что «во главе губернского управления должен стоять единоличный представитель правительственной власти в лице комиссара, опирающийся в своей деятельности на доверие населения и действующий в единении с местными общественными организациями» эту идею не поддержало. ⁴⁶⁷

Подводя промежуточные итоги дискуссии, В.Н. Шретер заявил, что причиной ее является неправильное понимание участниками съезда юридической природы института губернского комиссара. А именно, они воспринимают комиссара как «управителя, имеющего полноту власти», то есть фактически как «преемника» дореволюционного губернатора, в то время как «комиссар есть орган надзора, а управление будет принадлежать органам местного самоуправления». В качестве примера представитель МВД сослался на «демократические страны запада»: «В Англии во главе графства стоит избранный руководитель, но там есть и представитель центральной власти, которому поручен надзор за законностью действий органов самоуправления». ⁴⁶⁸

А представитель МВД Н.М. Тоцкий добавил, что Особая комиссия остановилась на принципе назначения губернских комиссаров в расчете на будущее. «Что касается вопроса о том, будет ли комиссар выборным или назначенным, - заявил он, - это центральный вопрос, который привлек на себя столько внимания, что если мы подойдем к нему с точки зрения современной, то, конечно, комиссаром должен быть тот, который облечен доверием местных людей, тот,

⁴⁶² ГАРФ. Ф. 398. О.2. Ед. Хр. 6. Л. 39.

⁴⁶³ Там же. Л. 39.

⁴⁶⁴ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 4. Л. 3.

⁴⁶⁵ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 5об.

⁴⁶⁶ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 4. Л. 3.

⁴⁶⁷ Там же.

⁴⁶⁸ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 33.

которого избрали местные исполнительные комитеты. Но поскольку мы говорим о будущем, постольку мы должны помнить, что существует не только выборная местная власть, но и государственная выборная власть, и нет в мире ни одного государства, в котором центральной выбранной власти не было бы предоставлено права назначать своих органов (так в протоколе – А.К.) на местах».⁴⁶⁹

Эти заявления вызвали обоснованную критику со стороны участников съезда, отметивших, что проектом губернский комиссар наделяется широкими управленческими полномочиями,⁴⁷⁰ а сравнение с порядками, существующими в «демократических странах запада» в настоящий момент неуместно.

Подводя итоги дискуссии В.Н. Шретер заявил, что раз большинство присутствующих считает необходимым согласование кандидатуры губернского комиссара с местным исполнительным комитетом, то Особая комиссия это требование учтет.⁴⁷¹

В результате съездом была сформирована специальная комиссия, которой поручили осуществить редакцию «Временного положения о губернских и уездных комиссарах», в том числе и в части порядка назначения губернских комиссаров. В течение нескольких часов комиссией были подготовлены две редакции статьи, регламентирующей порядок назначения комиссаров:

1. Губернский комиссар назначается Временным правительством по соглашению с губернским комитетом общественных организаций.
2. Губернский комиссар избирается губернским комитетом общественных организаций и представляется на утверждение Временного правительства.⁴⁷²

На следующий день – 23 апреля – на съезде состоялись финальные прения. Комиссар Саратовской губернии попытался убедить съезд проголосовать за избрание комиссаров. «Самое слово «назначение», - говорил он, - показывает, что это лицо, которое ставится единоличной властью в губернии и назначается, более находится в распоряжении и подчинении центральной власти, чем лицо, которое избирается».⁴⁷³ А Временное правительство всегда рискует назначить губернским комиссаром лицо, которое не будет принято местным населением, а это, в свою очередь, породит многочисленные конфликты между центральной властью и местными органами.

Ему оппонировал делегат от Тамбовской губернии. Он заявил что «немыслимо, чтобы представитель учреждения, одного юридического лица, выбирался бы другими... но когда

⁴⁶⁹ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 62-63.

⁴⁷⁰ Там же. Л. 50.

⁴⁷¹ Там же. Л. 67.

⁴⁷² ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. хр. 6. Л. 72.

⁴⁷³ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 6. Л. 75.

говорят, что губернский комиссар должен быть представителем Временного правительства, то только Временное правительство может его избрать и назначить». ⁴⁷⁴ А «если Временное правительство даже настолько авторитета не имеет, что оно не может назначить своего представителя, то это свидетельствует о его немыслимой слабости. На мой взгляд, это невозможно». ⁴⁷⁵

Большинством в шесть голосов съезд принял первый вариант, и в окончательной редакции проекта «Временного положения о губернских и уездных комиссарах» статья, регулирующая порядок назначения комиссаров, была сформулирована следующим образом:

1. Губернский комиссар, состоя в ведомстве Министерства внутренних дел, назначается на должность и увольняется Временным правительством по представлению министра внутренних дел.

2. Уездный комиссар назначается на должность и увольняется министром внутренних дел по представлению губернского комиссара. ⁴⁷⁶

Одновременно положениями отдела IX вводной части «Временного положения...» устанавливалось, что впредь до преобразования органов самоуправления и передачи им лежащих ныне на губернских и уездных комиссарах функций активного управления, губернские и уездные комиссары и их помощники назначаются по соглашению с губернным исполнительным комитетом объединенных общественных организаций. ⁴⁷⁷

В таком виде проект в начале мая поступил на рассмотрение Юридического совещания. В пояснительной записке министерства внутренних дел от 6 мая 1917 г. указывалось, что поскольку основной функцией комиссаров является осуществление надзора «в интересах государства за деятельностью местных правительственных учреждений и за законностью действий органов местного самоуправления... комиссар должен естественно являться на местах представителем Правительства как центрального органа государственной власти. С этой точки зрения не должно возникать сомнений в том, что окончательный выбор своего представителя должен принадлежать Правительству, и что комиссар как таковой должен назначаться именно им». «Но вместе с тем, - сообщалось далее, - приходилось иметь в виду, что в ближайшее время и впредь до завершения преобразования органов управления и самоуправления на комиссара падают и некоторые исполнительные функции, в осуществлении которых заинтересовано местное население. В виду этого при назначении комиссара мнение местного населения должно быть принято во внимание... С этой целью во вводный закон внесено постановление, действие

⁴⁷⁴ Там же. Л. 77.

⁴⁷⁵ Там же. Л. 77.

⁴⁷⁶ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март - Октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. Т. 1. М. 2018. С. 256, 260.

⁴⁷⁷ Там же. С. 253.

которого рассчитано на период до окончательного преобразования органов самоуправления и передачи им функций управления. Статья 9 вводного закона указывает, что комиссар назначается Временным Правительством по соглашению с губернским комитетом общественных организаций». ⁴⁷⁸ При этом МВД предполагало, что опора на общественные организации позволит правительству не допустить вмешательства в деятельность губернских и уездных комиссаров со стороны Советов. Поэтому в записке подчеркивалось, что в данном случае «речь идет о комитете объединенных организаций, представляющих не отдельный класс или партию, а по возможности все слои населения, как городского, так и сельского». ⁴⁷⁹

9 мая проект «Временного положения о губернских и уездных комиссарах» был рассмотрен Юридическим совещанием. Участвовавшие в заседании члены совещания отметили, что «вопрос о необходимости соглашения с подлежащими местными комитетами при назначении губернских и уездных комиссаров является весьма спорным». ⁴⁸⁰ По их мнению, во-первых, «нередко необходимость соглашения, связывая свободу выбора, затруднит самое назначения в особенности за отсутствием во многих случаях на местах достаточно авторитетных лиц, могущих представлять собою Правительство». ⁴⁸¹ Во-вторых, правовой статус местных общественных организаций не закреплен в законе. И, в-третьих, члены Юридического совещания не разделяли оптимизма МВД относительно «общенародного» характера общественных организаций, поскольку считали, что данные организации по своей природе являются представителями не населения, а «господствующих в данном месте партий». ⁴⁸²

В связи с этим Юридическое совещание «полагало наиболее целесообразным отдел IX из вводного закона исключить». ⁴⁸³ Легко догадаться, что в данном случае совещание, большинство в котором составляли кадеты, руководствовалось идеологическими установками партии Народной свободы, ратовавшей за установление «сильной власти». Однако министерство внутренних дел не стало к этой рекомендации прислушиваться. «Мысль о назначении комиссаров без соглашения с местными комитетами, - заявил три месяца спустя тот же В.Н. Шретер, - не исходила от министерства, которое держится по этому вопросу определенной точки зрения, назначая либо по соглашению с названными комитетами, либо утверждая лиц, избранных комитетами». ⁴⁸⁴

Нежелание МВД соглашаться с мнением Юридического совещания объяснялось просто. Помимо описанных выше событий в провинции также министерство вынуждено было считаться

⁴⁷⁸ ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 417. Л. 2.

⁴⁷⁹ Там же. Л. 13.

⁴⁸⁰ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Т. 1. С. 253.

⁴⁸¹ Там же. С. 254.

⁴⁸² Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Т. 1. С. 254.

⁴⁸³ Там же. С. 254.

⁴⁸⁴ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 18. Л. 9б

с тем, что в среде «революционной демократии» идея назначения губернских комиссаров правительством не пользовалась успехом. В частности, это ясно показал состоявшийся месяц спустя I Съезд Советов. На заседании муниципальной секции Съезда член Исполкома Совета рабочих и солдатских депутатов Шапиро выступил с докладом, в котором заявил, что главную роль в делах местного управления должны играть народные массы, а не «чиновники-бюрократы». Позиция Шапиро была поддержана большинством ораторов, настаивавших на том, что «представители правительства, комиссары, должны быть выбираемы населением данной области, а правительству предоставляется только утверждать их».⁴⁸⁵ Также участники съезда подвергли критике министерство внутренних дел за то, что оно «смотрит на местные демократические и общественные организации только как на выразителей общественного мнения».⁴⁸⁶ Эти положения доклада Шапиро были положены в основу резолюции Съезда.

Таким образом, Временное правительство оказалось в тисках между кадетами, требовавшими установления «сильной власти», и контролировавшим Советы эсеро-меньшевицким блоком, который, в свою очередь, настаивал на избрании губернских комиссаров. Поэтому оно не решилось утвердить проект «Временного положения о губернских и уездных комиссарах» и отправило его на доработку в министерство внутренних дел.

17 июля и. о. министра внутренних дел И.Г. Церетели был разослан адресованный губерниям циркуляр, в котором помимо выдержанных в духе кадетских требований напоминаний, что «комиссары Временного правительства являются представителями и исполнителями воли полномочной центральной власти революционной России», содержалось составленное в русле резолюций Съезда Советов обращение к «органам городского и земского самоуправления ко всем комитетам общественных организаций, советам рабочих, крестьянских и солдатских депутатов» представить «в случае несоответствия тех или иных комиссаров возлагаемым на них задачам новых приемлемых для всех названных организаций кандидатов для утверждения».⁴⁸⁷

Через две недели – в первых числах августа 1917 года – в столице состоялся второй съезд губернских комиссаров, и министерство внутренних дел вновь представило на рассмотрение его участников проект «Временного положения о губернских и уездных комиссарах».

Открывая съезд, А.Ф. Керенский подчеркнул, что, по его мнению, в настоящий момент «нет нам выхода и нет спасения, если и на местах мы не создадим аппарата именно власти, которая сумеет призвать к сознанию население и принудить тех, у кого нет разума или совести

⁴⁸⁵ Новая жизнь. 1917. 15 июня. С. 3.

⁴⁸⁶ Дело народа. 1917. 16 июня. С.2.

⁴⁸⁷ Речь. 1917. 18 июля. С. 4.

или недостаточно разумения, подчиниться воле народа и воле революционного Временного правительства».⁴⁸⁸

После выступления министра-председателя заместитель министра внутренних дел В.В. Хижняков огласил основные принципы проекта, в том числе и в части порядка назначения и увольнения комиссаров: «Комиссары назначаются и увольняются Временным правительством. Назначение их производится по соглашению с общественными исполнительными комитетами». Также с учетом циркуляра от 17 июля проект был дополнен следующим положением: «Общественные исполнительные комитеты могут входить к министру внутренних дел с представлением об увольнении комиссаров, причем окончательное решение вопроса принадлежит министру внутренних дел и Временному правительству».⁴⁸⁹

После этого, как и на предыдущем съезде, между участниками начались прения о порядке назначения. Так, московский комиссар Н.М. Кишкин заявил, что первые губернские комиссары были выбраны «революционными междупартийными организациями», в чьи руки перешла в первые дни революции власть в провинции. Но затем постепенно «выбранные ими комиссары по утверждению их Временным правительством стали сперва связующим звеном между местной властью и Временным правительством и постепенно силою самой жизни превращались в его агентов».⁴⁹⁰

Диаметрально противоположное мнение высказал комиссар Тверской губернии: «Если нужна единая и твердая власть, то эта власть должна быть прежде всего революционной и должна принадлежать не определенному лицу, назначенному Временным правительством, а революционному коллективу, как организации народоправства и революционного государственного творчества».⁴⁹¹

Выступления по данному вопросу других ораторов свелись к поддержке либо назначения, либо избрания губернских комиссаров.

Оживленные прения вызвал и циркуляр от 17 июля. Часть участников съезда подвергли его острой критике. Так, комиссар Смоленской губернии отметил, что «общественные организации весьма разнообразны по своей структуре», а исходя из смысла циркуляра «каждой такой организации предоставлено право выражать недоверие комиссару и требовать его удаления».⁴⁹² Новгородский комиссар заявил, что наделение исполнительных комитетов правом вносить представления об увольнении губернских комиссаров приведет к «расшатыванию» их

⁴⁸⁸ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 16. Л. 12.

⁴⁸⁹ Там же. Л. 19.

⁴⁹⁰ Там же. Л. 17 об.

⁴⁹¹ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 16. Л. 22 об.

⁴⁹² ГАРФ. Ф.398. О. 2. Ед. Хр. 16. Л. 22.

власти.⁴⁹³ А комиссар Закаспийской области даже сравнил этот циркуляр с приказом № 1».⁴⁹⁴ Другие ораторы, наоборот, высказывались в защиту положений циркуляра. Например, казанский губернский комиссар заявил, что этот циркуляр «может вызвать возражения со стороны лишь тех комиссаров, которые не пользуются необходимым и достаточным доверием местных революционных организаций и которые являются в сущности комиссарами по назначению»,⁴⁹⁵ и поэтому за общественными организациями «должно быть признано право входить во Временное правительство об удалении таких лиц (губернских комиссаров) независимо от вопроса о незаконности их действий». ⁴⁹⁶ Также прозвучало предложение наделить в таком случае Временное правительство правом выбора: либо уволить губернского комиссара, либо распустить соответствующую общественную организацию.⁴⁹⁷

Критиков циркуляра фактически поддержал новый министр внутренних дел Н.Д. Авксентьев, отметивший, что такой порядок неприемлем даже в том случае, если губернские комиссары будут избираться населением. «Население, - заявил он, - должно в высшей степени серьезно относиться к вопросу избрания комиссара, так как предоставляя избрание населению, государство делегирует ему важнейшие свои функции; поэтому раз избранный комиссар не может быть самовольно смещен вследствие недовольства части населения теми или другими его действиями». ⁴⁹⁸ При этом, отметил министр, «комиссар должен быть ответственным только пред Временным правительством, являющимся до Учредительного собрания единственным правомочным представителем воли революционного народа». ⁴⁹⁹

В итоге именно эта точка зрения получила поддержку, и из проекта были исключены положения, устанавливающие право общественных организаций обращаться в МВД с представлениями об увольнении губернских комиссаров.

В начале сентября министерство направило доработанный проект положения в правительство. В пояснительной записке к проекту заместитель министра внутренних дел Хижняков вынужден был признать, что сложившаяся на местах практика привела к тому, что комиссары Временного правительства «черпали свой авторитет не столько из акта утверждения их центральной властью, сколько из одобрения их кандидатур местными общественными Комитетами». ⁵⁰⁰ Поэтому проектом предусматривался компромиссный вариант между позицией Юридического совещания и первоначальной редакцией законопроекта: формула «по

⁴⁹³ Там же. Л. 21 об.

⁴⁹⁴ Там же. Л. 22.

⁴⁹⁵ Там же. Л. 45.

⁴⁹⁶ Там же. Л. 24 об.

⁴⁹⁷ ГАРФ. Ф.398. О.2. Ед. Хр. 16. Л. 38.

⁴⁹⁸ Там же. Л. 26 об.

⁴⁹⁹ Там же. Л. 26 об.

⁵⁰⁰ ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 417. Л. 13.

соглашению» была заменена менее определенным выражением «по сношению»: «губернские (областные) и уездные комиссары и их помощники назначаются министром внутренних дел по сношению с подлежащим (губернским или уездным) комитетом объединенных общественных организаций, если таковые комитеты существуют.⁵⁰¹ В этой редакции постановление об учреждении должностей губернских и уездных комиссаров было утверждено Временным правительством 19 сентября 1917 года.⁵⁰²

Выводы: Временное правительство, рассматривая себя в качестве единственного правопреемника монарха, исходило из того, что полномочия назначать и увольнять должностных лиц перешли к нему в том же объеме, в каком ранее они осуществлялись императором. Эти полномочия Временное правительство не намеревалось ни с кем делить. Оно сравнительно быстро оттеснило Временный комитет членов Государственной думы от участия в назначении думских комиссаров, и отвергало любые предложения, ведущие к ограничению его полномочий назначать и увольнять должностных лиц.

Однако политическая ситуация в стране не позволила Временному правительству осуществлять эти полномочия в том же объеме, в каком они осуществлялись монархом. Начиная с конца марта местные Советы и иные общественные организации стали вторгаться в сферу назначения и увольнения губернских и уездных комиссаров. Также правительство нередко было вынуждено ставить на посты в министерства лиц, выдвинутых социалистическими партиями Совета рабочих и солдатских депутатов. Таким образом, хотя Временное правительство и стремилось осуществлять полномочия по назначению и увольнению должностных лиц в том же объеме, в каком они осуществлялись монархом, тем не менее, ему это не удалось. Фактически эти полномочия нередко осуществлялись им под давлением политических партий.

Руководство вооруженными силами. После революции полномочия монарха по руководству вооруженными силами перешли к Временному правительству. Как отмечал В.Е. Чиркин, коллегиальный глава государства «теоретически является и верховным главнокомандующим, но на деле по объективным причинам (группа людей, составляющих орган президентства, не может обеспечить единства командования) поручает это конкретному лицу. Обычно это лицо заранее определяется решением коллегиального президентства».⁵⁰³

Временное правительство не стало исключением из этого правила. Непосредственное управление военно-сухопутными и военно-морскими силами осталось в руках военного и морского министерств. При первых трех составах правительства управление обоими

⁵⁰¹ ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 417. Л. 59.

⁵⁰² Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 163.

⁵⁰⁴ Чиркин В.Е. Указ. Соч. С. 123.

министерствами осуществлялось министром по военным и морским делам, а при правительстве последнего состава управление ими разделили.

Фактически положение военного министерства после революции не претерпело существенных изменений. В принципе его можно охарактеризовать, незначительно перефразировав ст. 839 Учреждения Военного министерства Российской империи: Военное министерство в общем составе государственного управления есть высший орган, через который объявляется и приводится в исполнение воля Временного правительства (изначально – Высочайшая воля) по предметам, до военно-сухопутных сил относящимся.

Что касается главного командования вооруженными силами, то, как указывалось выше, на момент начала революции оно находилось в руках монарха. Отрекаясь от трона, Николай II назначил верховным главнокомандующим великого князя Николая Николаевича, однако сразу стало понятно, что в новой политической обстановке фигура великого князя является слишком одиозной.

Седьмого марта А.Ф. Керенский, выступая перед журналистами, заявил, что Временное правительство не имело никакого отношения к назначению великого князя, поскольку Николай II назначил главковерха до того, как отрекся от престола, и правительство «очутилось, таким образом, перед свершившимся фактом».⁵⁰⁴ В итоге через генерала Алексева великому князю передали предложение уйти в отставку, а прессе сообщили, что «назначение» великого князя стало следствием недоразумения и ему «сообщено председателем совета министров от имени Временного правительства, что назначение его, состоявшееся одновременно с отречением Николая II, недействительно».⁵⁰⁵

После ухода великого князя обязанности главковерха в течение месяца исполнял М.В. Алексеев, а 1 апреля он был официально утвержден правительством в этой должности.⁵⁰⁶ В мае М.В. Алексеев, разочаровавшись в политике Временного правительства, покинул должность верховного главнокомандующего, написав, как и его предшественник, заявление об отставке. Сменивший его А.А. Брусилов был уволен указом Временного правительства 18 июля 1917 г., и новым верховным главнокомандующим стал генерал Л. Г. Корнилов.⁵⁰⁷

В конце августа 1917 г. министр-председатель решил уволить Корнилова, обвинив его в намерении совершить государственный переворот. В этот раз вместо указа Временного правительства было опубликовано «Обращение к населению», подписанное А.Ф. Керенским, в котором министр-председатель от своего имени приказал Корнилову «сдать должность

⁵⁰⁴ Вестник Временного правительства. 1917. 9 марта. С. 3.

⁵⁰⁵ Утро России. 1917. 12 марта. С. 4.

⁵⁰⁶ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 218.

⁵⁰⁷ Новая жизнь. 1917 г. 20 июля. С. 1.

верховного главнокомандующего ген. Клембовскому».⁵⁰⁸ Как известно, Корнилов отказался выполнить приказ, и Временное правительство издало 29 августа указ Сенату о его «отчислении» от должности верховного главнокомандующего «с преданием суду за мятеж».⁵⁰⁹ 30 августа правительство приняло решение возложить верховное главнокомандование вооруженными силами на А.Ф. Керенского.⁵¹⁰ Соответствующий указ был подписан Н.В. Некрасовым, исполнявшим в тот момент обязанности заместителя министра-председателя.⁵¹¹ Эту должность Керенский сохранял за собой вплоть до свержения Временного правительства.

Таким образом, в последние два месяца жизни Временного правительства все полномочия по управлению и руководству вооруженными силами также сосредоточились в руках одного человека, занимавшего одновременно пост министра-председателя и верховного главнокомандующего.

Но при этом ни Временное правительство, ни верховный главнокомандующий не могли сказать, что обладают полной властью над армией. В войсках повсеместно создавались солдатские комитеты, с которыми офицерам приходилось согласовывать свои решения. В Петрограде воинские части отказывались исполнять приказы главнокомандующего без санкции Совета рабочих и солдатских депутатов. Так, потерпели фиаско попытки генерала Корнилова использовать войска для защиты Временного правительства в дни апрельского политического кризиса. Да и само правительство, равно как и назначаемый им верховный главнокомандующий, также не имели возможности принимать ключевые решения без согласования с Советом рабочих и солдатских депутатов. Например, решение правительства о летнем наступлении на фронте было претворено в жизнь только после того, как удалось убедить контролировавших советы меньшевиков и эсеров в его необходимости. К поддержке советов правительству пришлось прибегнуть и для того, чтобы использовать войска для подавления беспорядков в июльские дни. Более того, 4-5 июля ЦИК советов рабочих и солдатских депутатов разослал в воинские части Петроградского гарнизона письма с требованием выслать солдата и броневики для охраны Таврического дворца.⁵¹² То есть в данном случае ЦИК фактически присвоил себе некоторые функции по руководству вооруженными силами.

Выводы: Таким образом, возможности осуществления Временным правительством полномочий по руководству вооруженными силами подвергались значительным ограничениям. Фактически у него получалось осуществлять в рамках полномочий по руководству вооруженными силами только те мероприятия, необходимость которых разделялась

⁵⁰⁸ Новая жизнь. 1917. 28 авг. С. 1.

⁵⁰⁹ Новая жизнь. 1917. 30 авг. С. 3.

⁵¹⁰ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С.42.

⁵¹¹ Новая жизнь. 1917. 31 авг. С. 3.

⁵¹² Минц И. И. История Великого Октября. В 3 т. Т. 2. М. 1978. С. 525.

контролировавшими Советы меньшевиками и эсерами. Но как только контроль над Советами перешел в руки большевиков, Временное правительство лишилось поддержки со стороны армии и не смогло найти ни в Петрограде, ни на фронте ни одной регулярной воинской части для защиты своей власти.

Помилование. На момент свержения монархии в тюрьмах и ссылках находились тысячи людей, осужденных за революционную деятельность, поэтому уже 7 марта 1917 г. Временным правительством был издан указ об общей политической амнистии. Одновременно правительство приступило к созданию законодательных основ для осуществления права помилования. 10 марта 1917 г. им было принято постановление, отменившее действие части 1 статьи 945 Устава уголовного судопроизводства, в соответствии с которой вступившие в законную силу приговоры суда о присуждении к наказаниям, соединенным с лишением всех прав состояния или особенных прав и преимуществ, дворян, чиновников, священнослужителей всех степеней духовной иерархии, а также лиц, имеющих ордена и знаки отличия, снимаемые лишь с Высочайшего соизволения, должны были прежде обращения к исполнению, представляться через министра юстиции на усмотрение верховной власти.⁵¹³ Следует отметить, что смысл данного положения Устава уголовного судопроизводства неодинаково трактовался отечественными правоведами. Так, Н.И. Лазаревский полагал, что в данном случае прерогатива монарха «носит чисто формальный характер и не является пересмотром постановленного судом решения по существу».⁵¹⁴ Противоположной точки зрения придерживался П.Е. Казанский, считавший, что в данном случае «государь император непосредственно участвует в отправлении правосудия».⁵¹⁵

В то же время правительство оставило в силе действие ч. 2 ст. 945 Устава уголовного судопроизводства, в соответствии с которой суду предоставлялось право ходатайствовать императору о смягчении подсудимому вступившего в законную силу наказания в размере, выходящем из пределов предоставленной судебным местам власти, или о помиловании осужденного. Таким образом, институт помилования осужденных верховной властью был сохранен в неприкосновенности.

17 марта 1917 года Временное правительство утвердило постановление «Об облегчении участи лиц, совершивших уголовные преступления», уменьшающего наказание, а также освобождающего от него целые группы лиц. Всем приговоренным к смертной казни, соединенной с лишением прав состояния, а также подлежащим этому наказанию, смертная казнь заменялась пятнадцатилетними каторжными работами. Лица, совершившие преступные деяния, за которые предусмотрено наказание не свыше заключения в крепости или в тюрьме, хотя бы с

⁵¹³ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Пг. 1918. Вып. 1. С. 28.

⁵¹⁴ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 82

⁵¹⁵ Там же. С. 83

лишением и ограничением прав, или в исправительном арестантском отделении без правопоражения, освобождались от наказания.⁵¹⁶

Двадцать шестого марта Временное правительство определило: «Впредь до установления особого порядка, разрешать восходящие к Временному правительству ходатайства о помиловании в каждом отдельном случае властью Временного правительства на основании заключений министра юстиции».⁵¹⁷

А четырьмя днями ранее - 22 марта - оно поручило министру юстиции осуществить предварительную разработку вопроса об осуществлении правительством права помилования «в смысле образования особой комиссии из лиц, пользующихся общественным доверием, для представления Временному правительству своих заключений по каждому возбуждаемому ходатайству о помиловании».⁵¹⁸

Во исполнение данного постановления министром юстиции был издан 26 апреля 1917 года приказ «О порядке рассмотрения министерством юстиции просьб о помиловании или облегчении участи осужденных по делам, решенным приговорами судебных мест», в соответствии с которым все ходатайства о помиловании должны были направляться в Уголовное отделение Первого департамента министерства.⁵¹⁹ Далее ходатайства, признанные Уголовным отделением, подлежащими отклонению, должны были направляться заместителю министра, который принимал по ним окончательное решение. Ходатайства, признанные подлежащие удовлетворению, направлялись на рассмотрение Особой комиссии, в которую входили: один заместитель министра, директор или вице-директор Первого департамента министерства, начальник Уголовного отделения, а также по одному представителю от Государственной думы, Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов, Петроградской городской думы и Совета присяжных поверенных округа Петроградской судебной палаты.

Ходатайства, признанные Особой комиссией подлежащими удовлетворению, направлялись министру юстиции, который, в свою очередь, в случае согласия с мнением комиссии представлял ходатайство «на окончательное разрешение Временного правительства».⁵²⁰

Хотя указанные нормативные правовые акты были разработаны и приняты в довольно короткие сроки, правительство, как указывалось выше, не став дожидаться завершения формирования законодательной базы, стало осуществлять право помилования сразу по получении первых прошений от лиц, осужденных судом.

⁵¹⁶ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 113.

⁵¹⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 174.

⁵¹⁸ Там же. С. 163.

⁵¹⁹ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. С. 401.

⁵²⁰ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 1917. С. 402.

Так, 1 апреля 1917 г. им были удовлетворены представления Военного министерства о замене определенных судом наказаний бывшим капитану Николаю Бурмейстеру, штабс-капитану Андрею Дроздовскому, бомбардиру Иосифу Петрило и ратнику Ивану Захарову. Также правительство удовлетворило представление Военного министерства о замене стрелку 3-го Сибирского стрелкового полка Павлу Кашкареву смертной казни отдачей в исправительное арестантское отделение сроком на шесть лет.⁵²¹ А 4 апреля оно постановило обнародовать обращение к населению, в котором сообщалось о даровании полного освобождения от суда и наказания дезертирам, добровольно явившимся в войска до 15 мая 1917 года.⁵²²

12 апреля правительство даровало помилование бывшему подполковнику Карлу Белостоцкому, осужденному Петроградским окружным судом к ссылке в каторжные работы на 10 лет.⁵²³ 18 мая 1917 г. даровало осужденному к ссылке в каторжные работы без срока рядовому учебной автомобильной роты Константину Максиму помилование, с отправлением его в действующую армию.⁵²⁴ А 26 июля 1917 года Временное правительство амнистировало поляков, осужденных «за государственную измену, существом которой было стремление к независимости Польши».⁵²⁵

Также Временное правительство считало себя вправе приостанавливать исполнение вступивших в законную силу приговоров суда. Так, 30 июня 1917 г. XV Временный суд г. Петрограда приговорил крестьянина В.О. Мункена к трем месяцам ареста за нанесение побоев извозчику. Правление акционерного общества, на заводе которого трудился осужденный, а также комитет рабочих данного завода, обратились к Временному правительству с ходатайством о приостановлении исполнения наказания до окончания войны «ввиду важного значения работы Мункена в качестве заведующего товарным отделом упомянутого завода, обслуживающего государственную оборону, и невозможности замены его другим лицом».⁵²⁶

Министерство юстиции в представлении от 4 сентября 1917 г. рекомендовало, принимая во внимание «соображения просителей», указанное ходатайство удовлетворить.⁵²⁷ Временное правительство, согласившись с мнением министерства, решением от 11 сентября 1917 г. постановило приостановить дальнейшее отбывание Мункеном ареста «до окончания войны или до совершения названным лицом за это время какого-либо нового проступка».⁵²⁸

⁵²¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 212-213.

⁵²² Там же. С. 227.

⁵²³ Там же. С. 285.

⁵²⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 81.

⁵²⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 177.

⁵²⁶ ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 504. Л. 4.

⁵²⁷ ГАРФ.Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 504. Л. 4об.

⁵²⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 78.

Таким образом, Временное правительство с момента прихода к власти стало осуществлять прощение преступников в тех же пределах, в которых оно осуществлялось императором: помилование, аболиция и амнистия.

Из положений ч. 2 ст. 23 Основных государственных законов следовало, что монарху принадлежит право использовать диспенсацію. Однако вопрос, насколько это право соответствует новым началам государственного строя Российской империи, породил разногласия среди правоведов. «Применение второй половины 23 статьи, - писал С.А. Котляревский, - вызывает самые серьезные сомнения, лишь усугубленные неопределенностью редакции. Как примирить ее с законодательными и бюджетными полномочиями думы и совета? Что понимать под нарушением гражданских прав – разумеется ли оно лишь в прямом или также и в более косвенном смысле? Но общий характер статьи, - заключал он, - не идет вразрез с пониманием судебной власти монарха, которое запечатлелось в Основных Законах». ⁵²⁹ Иной позиции придерживался П.Е. Казанский, считавший, что «право диспенсації, право делать исключение из требований закона для отдельных случаев, не может принадлежать никому, кроме государя императора. Вопросы, относящиеся сюда, могут быть решаемы лишь отдельным лицом». ⁵³⁰

По нашему мнению, позиции как С.А. Коляревского, так и П.Е. Казанского не были лишены оснований. Как отмечал О.Е. Кутафин, если «в самодержавной России право императора использовать диспенсацію не подлежало сомнению», то «после принятия Основных законов 1906 года прежние основания для неограниченного осуществления императорского права диспенсації отпали». ⁵³¹ Однако, - продолжает исследователь, - «совсем отменить это право императора оказалось невозможно ввиду повсеместного несовершенства действующего законодательства, при котором отмена диспенсації могла привести к существенным затруднениям деятельности государственных органов». ⁵³²

После свержения монархии с просьбами о «даровании милости» стали обращаться к Временному правительству. Во второй половине июля 1917 года оно направило на рассмотрение Юридического совещания ходатайство бывшего начальника отделения канцелярии финляндского генерал-губернатора Скворцова о назначении пенсии. Рассмотрев ходатайство, совещание, пришло к выводу, что оно «лишено каких-либо юридических обоснований, а потому является просьбою о милости, не предусмотренной действующим

⁵²⁹ Котляревский С.А. Указ. Соч. С. 238.

⁵³⁰ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 192.

⁵³¹ Кутафин О.Е. Указ. Соч. С. 181.

⁵³² Там же. С. 181.

законодательством, оказание которой всецело зависит от усмотрения Временного правительства».⁵³³

Временное правительство согласилось с мнением Юридического совещания и стало периодически использовать право диспенсации. Например, 17 августа 1917 года им было утверждено представление обер-прокурора Синода о разрешении князю В.В. Мещерскому вступить «в изъятие действующих законов» в третий брак.⁵³⁴ А 26 августа постановило «предоставить Совету присяжных поверенных округа Одесской судебной палаты в виде особого изъятия из правила, установленного статьей 365 «Учреждения судебных установлений» созвать в третий раз общее собрание присяжных поверенных для производства выборов на новый срок председателя, товарища председателя и членов Совета...».⁵³⁵

Выводы: Временное правительство осуществляло право помилования в тех же пределах, что и монарх. Очевидно, что помилование осужденных не вызывало интереса ни у советов, ни у политических партий, поэтому они не вмешивались в эту сферу деятельности правительства, предоставляя ему осуществлять данное полномочие по своему усмотрению.

Внешнеполитические полномочия. Придя к власти, Временное правительство прежде всего озаботилось вопросом о международном признании, и потому уже 4 марта 1917 г. направило союзникам и нейтральным странам соответствующие телеграммы. После получения от министра иностранных дел П.Н. Милюкова заверений, что правительство официально объявит населению страны о намерении довести войну до победного конца, Англия, Франция и Италия в течение 5-6 марта сообщили о признании ими Временного правительства де-факто.⁵³⁶

8 марта 1917 года Временное правительство приняло постановление, в котором подтвердило все финансовые обязательства Российской империи.⁵³⁷ А на следующий день посол США вручил министру иностранных дел Милюкову ноту об официальном признании Временного правительства Соединенными Штатами. Через несколько часов в Мариинском дворце состоялась торжественная церемония, на которой присутствовало Временное правительство в полном составе (за исключением находившегося в командировке военного министра) и весь штат посольства во главе с послом Френсисом. «Милюков и посол обменялись речами, в которых говорилось о сердечных отношениях и духовном родстве двух демократий, о взаимном удовлетворении совершаемым актом и ожидаемой от признания пользе».⁵³⁸

⁵³³ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Т. 2. Июль-октябрь 1917 года. М. 2019. С. 82.

⁵³⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 296.

⁵³⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 32.

⁵³⁶ Игнатъев А.В. Внешняя политика Временного правительства. М. 1974. С. 145-125.

⁵³⁷ Там же. С. 125.

⁵³⁸ Игнатъев А.В. Указ. Соч. С. 127.

В этот же день - 9 марта 1917 года - аналогичные ноты вручили Милюкову послы Англии, Франции и Италии, а 11 марта в Мариинском дворце состоялась торжественная церемония.⁵³⁹ О том, насколько большое значение придавало Временное правительство признанию своей власти со стороны этих государств, свидетельствует тот факт, что «Радиограмма Временного Правительства за границу», в которой сообщалось, что «послы английский, французский и итальянский признали народное Правительство» была опубликована за четыре дня до этого.⁵⁴⁰

В отличие от остальных союзников японское правительство не стало спешить с признанием, дав послу указание «ограничиться поддержанием отношений с кабинетом Львова «лично от себя».⁵⁴¹ Но уже 15 марта оно изменило свое решение, и японский министр иностранных дел сообщил российскому послу о том, что японский посол в Петрограде получил указание объявить о признании, а через неделю состоялась торжественная церемония.⁵⁴²

С послами других стран Временное правительство не стало проводить торжественных церемоний, ограничившись только взаимным обменом нотами. Судя по всему, правительство полагало, что признание со стороны остальных государств не окажет существенного влияния на упрочение его положения внутри страны, и потому министерство иностранных дел относилось к этой работе явно «спустя рукава». Так, Норвегия объявила о признании Временного правительства 10 марта, а ответную ноту получила только месяц спустя - 15 апреля. А с Аргентиной правительство за восемь месяцев своего пребывания у власти так и не удосужилось обменяться нотами.⁵⁴³

Внешняя политика реализовывалась Временным правительством через министерство иностранных дел. Как правило, министр иностранных дел представлял правительство на международных переговорах с представителями иностранных государств. Эти функции он осуществлял по поручению правительства. Например, 5 мая 1917 года Временное правительство постановило «поручить Министерству иностранных дел войти в переговоры с правительствами союзных государств об увеличении предоставленного ими России тоннажа».⁵⁴⁴

Министерство иностранных дел осуществляло непосредственное руководство дипломатическими представителями за рубежом, но периодически им давались поручения и от имени правительства. Например, 9 марта оно постановило поручить российскому послу в Лондоне передать офицерам английской армии от имени Временного правительства русские ордена, пожалованные им еще императором.⁵⁴⁵

⁵³⁹ Там же. С. 127.

⁵⁴⁰ Вестник Временного правительства. 1917. 5 марта. С. 1.

⁵⁴¹ Игнатъев А.В. Указ. Соч. С. 128.

⁵⁴² Там же. С. 128-129.

⁵⁴³ Там же. С. 131.

⁵⁴⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 17.

⁵⁴⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 60.

Назначения и увольнения дипломатических представителей России в зарубежных странах утверждались решением правительства. Так, 22 марта им были изданы постановления об увольнении чрезвычайного и полномочного посла в Испании И.А. Кудашева и чрезвычайного посланника и полномочного министра в Португалии А.А. Миндера.⁵⁴⁶ 10 мая оно назначило чрезвычайным и полномочным послом в Испании А.В. Неклюдова.

О.Е. Кутафин отмечает, что «международной практике известны случаи, когда главы государств посылают за рубеж с различного рода поручениями специальных представителей, снабженных надлежащими полномочиями».⁵⁴⁷ Так же поступало и Временное правительство, периодически возлагая функции дипломатического представителя на лиц, ранее не имевших дипломатического статуса. Например, 20 марта 1917 года оно постановило «просить через посредство Особенной канцелярии по кредитной части председателя правления Азовско-Донского коммерческого банка Бориса Абрамовича Каменку отправиться в Швецию для ведения переговоров о займе».⁵⁴⁸

Однако именно здесь имела место попытка социалистических партий вторгнуться в компетенцию Временного правительства. При подготовке к участию в Парижской конференции союзников изначально предполагалось, что в состав российской делегации войдет представитель Советов М.И. Скобелев. Однако Советы рассматривали Скобелева не в качестве одного из участников делегации, а как представителя «революционной демократии», поэтому на проходившем с 3 по 5 октября закрытом заседании ЦИКом Советов рабочих и солдатских депутатов была принята специальная «Инструкция делегату ЦИК на союзную конференцию», содержащая разработанные специальной комиссией мирные предложения.⁵⁴⁹ Свой проект наказа делегату также выработал Исполком Совета крестьянских депутатов.⁵⁵⁰

Идея об отдельном «наказе Скобелеву» вызвала крайне негативную реакцию министра иностранных дел. Выступая 17 октября 1917 года в предпарламенте, Терещенко пытался убедить депутатов в том, что российская делегация не может явиться на конференцию с двумя разными инструкциями, что члены делегации «должны говорить одним языком».⁵⁵¹ Стоит отметить, что эта инициатива Советов была также раскритикована и французской прессой. Так, газета «Temps» по этому поводу заявляла: «Союзники могут вести переговоры только с официальными представителями русского правительства».⁵⁵² В том же духе высказались «Matin» и другие

⁵⁴⁶ Там же. С. 164.

⁵⁴⁷ Кутафин О.Е. Указ. Соч. М. 2021. С. 41.

⁵⁴⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 148.

⁵⁴⁹ Игнатъев А.В. Указ. Соч. С. 366.

⁵⁵⁰ Новая жизнь. 1917. 20 окт. С. 3.

⁵⁵¹ Утро России. 1917. 17 окт. С. 2.

⁵⁵² Речь. 1917. окт. 18. С. 3.

газеты.⁵⁵³ Но конфликт не получил разрешения, поскольку через несколько дней Временное правительство было свергнуто, и вопрос потерял актуальность

Что касается вопроса о продолжении войны, то здесь действия правительства определялись программными установками кадетов и партий эсеро-меньшевистского блока. Так, под влиянием Совета оно было вынуждено опубликовать известную декларацию от 27 марта, а вслед за ней выпустить выдержанную в духе кадетской программы «ноту Милюкова». После апрельского политического кризиса Временное правительство сняло с повестки дня кадетский лозунг войны до победного конца в единении с союзниками и объявило своей целью достижение всеобщего мира без аннексий и контрибуций, но при этом отказалось от попыток вести переговоры о заключении мира.

Заключение международных договоров. Как отмечал О.Е. Кутафин, «некоторые главы государств не только заключают, но и ратифицируют международные договоры и соглашения».⁵⁵⁴ В Российской империи до создания законодательных палат право монарха единолично заключать международные договоры не подвергалось какому-либо сомнению. Но после первой русской революции положение изменилось. Хотя Основные государственные законы от 23 апреля 1917 года не упоминали об участии законодательных палат в заключении международных договоров, некоторые правоведы полагали, что, тем не менее, Дума и Государственный совет должны ратифицировать часть международных договоров. Так, Н.И. Лазаревский считал, что если новый международный договор влечет за собой изменение законов, то соответствующая часть такого договора должна быть одобрена законодательными палатами.⁵⁵⁵ С ним не соглашался П.Е. Казанский, считавший, что международные договоры обладают самостоятельной юридической силой, а потому для их применения не требуется внесения изменений в действующее законодательство. Кроме того, он отмечал, что процедуры ратификации части международного договора не существует в природе.⁵⁵⁶ По нашему мнению, именно позиция П. Е. Казанского более соответствовала политическим реалиям Российской империи, поскольку за все неполные одиннадцать лет действия Основных государственных законов от 23 апреля 1906 года законодательными палатами не был ратифицирован ни один международный договор. И, соответственно, эта полемика носила скорее теоретический, нежели практический характер.

В период нахождения Временного правительства у власти вопрос о том, имеет ли оно право ратифицировать международные договоры, ни самим правительством, ни Юридическим совещанием не обсуждался. Можно предположить, что этим полномочием правительство в

⁵⁵³ Утро России. 1917. 18 окт. С. 6.

⁵⁵⁴ Кутафин О.Е. Указ. Соч. С. 44.

⁵⁵⁵ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 153.

⁵⁵⁶ Там же. С. 153.

любом случае обладало, хотя бы потому, что ратифицировать международные договоры просто было больше некому. Обе законодательные палаты не функционировали, а с тем, чтобы эти полномочия были представлены Совету рабочих и солдатских депутатов, правительство никогда бы не согласилось, поскольку категорически отказывалось считать его органом государственной власти. Да и сам Совет на такую форму участия во внешнеполитической деятельности не претендовал. Не имел таких полномочий и предпарламент, являвшийся совещательным органом при правительстве.

Единственный вопрос возник бы о том, какие международные договоры Временное правительство имеет право заключать, а какие нет. А.А. Боголепов высказал мнение, что правительство не имеет права заключать договоры, предусматривающие уступку части российской территории, поскольку Учредительное собрание не в силах отменить такого рода соглашения.⁵⁵⁷

Поскольку Временному правительству не пришлось столкнуться с необходимостью подписывать международные договоры об уступке части российской территории, можно только предполагать, каким было бы его видение данной проблемы.

С одной стороны, архивы Юридического совещания позволяют сделать вывод, что Временное правительство разделяло точку зрения А.А. Боголепова. Так, 8 апреля Юридическим Совещанием было рассмотрено предложение финляндского Сената передать ему часть полномочий императора (созыв, открытие, закрытие и роспуск Сейма, утверждение бюджета, открытие сверхсметных кредитов и т. д.), за исключением дел, касающихся взаимных правовых отношений России и Финляндии, или дел, из них вытекающих, а также относящихся до российских граждан и учреждений в Финляндии.⁵⁵⁸

Юридическое Совещание рекомендовало отклонить предложение финляндского Сената, мотивировав это тем, что «русское Правительство, являющееся временно до созыва Учредительного Собрания носителем верховной власти, должно с особой бережливостью относиться к данным ему правам, чтобы по возможности весь комплекс прав монарха передать на Решение Учредительного Собрания – единственного правомочного хозяина Российского Государства. Долг конституционной совести повелительно требует от Временного Правительства крайней осторожности в распоряжении предоставленными ему правами верховной власти».⁵⁵⁹ Правительство с мнением Юридического совещания согласилось.

При рассмотрении 17 июня 1917 г. проекта постановления о временном устройстве административного управления и местного самоуправления Лифляндской и Курляндской

⁵⁵⁷ Боголепов А.А. Новый государственный строй России // Право. 1917. 11 июля. С. 1068.

⁵⁵⁸ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 75-79.

⁵⁵⁹ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 77-78.

губерний, «в среде Совещения было указано на необходимость соблюдения крайней осторожности при внесении каких-либо изменений, до Учредительного собрания, в существующие административные деления».⁵⁶⁰

Такая осторожность в вопросах внутреннего управления позволяет предположить, что в отношении распоряжения государственной территорией правительство проявило бы еще большую осмотрительность, но некоторые архивные документы позволяют сделать вывод, что его позиция в этой области государственного управления не была последовательной.

В августе 1917 г. Временное правительство по рекомендации посла В.Н. Крупенского вошло в переговоры с Японией по вопросу о продаже ей части южного участка КВЖД от Куаньченцы до берега реки Сунгари.⁵⁶¹ Изначально решение о договориться с Японией о продаже участка КВЖД было принято еще царским правительством. В ноябре 1916 года послу в Токио было поручено сообщить японскому правительству, что Россия готова уступить Японии этот участок КВЖД на следующих условиях:

- установление равных тарифов на товары, перевозимые между пунктом соединения КВЖД и Южно-Маньчжурской железных дорог и портами Владивосток и Дальний, и воздержание «от мер привлечения товаров и пассажиров из сферы деятельности другой линии»;
- принятие обоими государствами взаимных обязательств «не возражать против установления Россией и Японией таможенного режима в своей сфере Маньчжурии»;
- уплаты Японией России за передаваемый участок КВЖД денежной суммы в размере 41 миллиона рублей по довоенному курсу (около 42 миллионов иен).

Также Японскому правительству предлагалось присоединиться к русско-китайскому соглашению о борьбе с контрабандным ввозом спирта в Приамурский край и признать в полосе отчуждения КВЖД действие русской почтовой регалии.⁵⁶²

Японское правительство, посчитав предложенные условия «чрезмерными», ответило отказом, а через три месяца началась Февральская революция. Министерство иностранных дел нового правительства, считая необходимым добиться заключения этого соглашения, 10 июня 1917 года подготовило записку с предложением изменить выработанные царским правительством условия продажи участка КВЖД. А именно, отказаться от требования установления Россией таможенного режима в своей сфере Маньчжурии, понизить цену участка до 20-23 миллионов иен, а также предложить японскому правительству возместить Обществу Китайской Восточной железной дороги расходы по сооружению новой смычки. Также

⁵⁶⁰ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Т. 1. С. 483-484.

⁵⁶¹ Игнатъев А.В. Указ. Соч. С. 348.

⁵⁶² ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 261. Л. 2.

министерство иностранных дел предлагало в случае упорного несогласия Японии на установления равных тарифов также отказаться и от данного условия.⁵⁶³

Восьмого августа 1917 г. записка была передана министром иностранных дел М.И. Терещенко на рассмотрение правительства с просьбой рассмотреть вопрос «в спешном порядке».⁵⁶⁴ И уже 19 августа 1917 г. предложения министерства иностранных дел были одобрены правительством.⁵⁶⁵

Временное правительство не успело подписать данное соглашение с Японией, однако это не отменяет того факта, что им было единолично принято решение, которое не могло бы быть пересмотрено Учредительным собранием. При этом оно не посчитало нужным передать данный вопрос на рассмотрение Юридического совещания.

Выводы: Временное правительство осуществляло внешнеполитические полномочия «в том же ключе», как и остальные функции главы государства. «Неважные», с точки зрения трех основных партий, полномочия осуществлялись им самостоятельно. Что же касается наиболее важных вопросов – а в этот период в качестве такового в первую очередь выступал вопрос о мире – 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. Поэтому в этой области политика Временного правительства отличалась крайней неустойчивостью. Оно могло, например, опубликовать составленную в духе программных установок социалистических партий декларацию от 27 марта 1917 г., а месяц спустя – «ноту Милюкова», или включить представителя Советов в состав официальной делегации на конференцию союзников, а потом спорить с Советами относительно предоставления этому представителю специальных полномочий. В тоже время в сферах внешней политики, не вызывавших интереса со стороны социалистов или кадетов, как, например, договор с Японией, Временное правительство могло принимать решения по своему усмотрению.

Осуществление учредительной власти. Вопрос о том, будет ли будущее Временное правительство иметь право осуществлять учредительную власть, стал предметом длительных споров между делегацией Временного исполкома Совета и Временного комитета членов Государственной думы в ночь с 1 на 2 марта 1917 года. Исполком заранее сформулировал перечень основных направлений политики будущего правительства, в том числе и пункт, что Временное правительство должно воздержаться от всяких действий, предпрещающих форму будущего правления до созыва Учредительного собрания.⁵⁶⁶

⁵⁶³ ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 261. Л. 4.

⁵⁶⁴ Там же. Л. 3.

⁵⁶⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 370.

⁵⁶⁶ Минц И.И. История Великого Октября. В 3 т. Т. 1. М. 1977. С. 514-515.

Это условие встретило возражения со стороны П.Н. Милюкова, считавшего, что «в такой скромной форме обеспечивалась возможность разрешения этого вопроса в смысле республики».⁵⁶⁷ Охарактеризовав его как неприемлемое, он «отстаивал монархию и династию Романовых, с царем Алексеем и регентом Михаилом».⁵⁶⁸ Правда, по воспоминаниям Н.Н. Суханова в своем стремлении он был одинок, так как «прочие думцы, чуть не до Родзянки, не так цеплялись за монархию и Романовых, и Милюков из лидера оппозиции вдруг оказался на крайне правом фланге».⁵⁶⁹ В итоге, не сумев достигнуть соглашения, стороны решили обсуждение этого вопроса отложить. Но уже на следующий день Михаил Александрович отказался принять верховную власть, и лидер кадетов превратился в сторонника сохранения в программе Временного правительства пункта о непредрешении формы правления.

Временное правительство заняло такую же позицию, и в течение восьми месяцев нахождения у власти практически от нее не отступало. Ничего удивительного в этом не было. Во-первых, кадеты являлись членами всех составов Временного правительства, представляя собой внутри кабинета организованную силу. Во-вторых, под их контролем кадетов находилось Юридическое совещание, которое не «уставало» напоминать правительству, что оно «всенародною присягою приняло на себя ряд обязательств, и первой задачей его как носителя и хранителя (подчеркнуто в оригинале протокола – А.К.) верховной власти отрекшегося монарха, является созыв Учредительного собрания, и передача ему всей принятой на себя власти в том объеме, в каком оно их восприняло».⁵⁷⁰

Если же «ресурса» Юридического совещания оказывалось недостаточно, то в дело вступали министры-кадеты. Так, после подписания делегацией Временного правительства соглашения с Центральной радой, министры-члены партии Народной свободы подали заявления об уходе.

Однако 1 сентября 1917 г. Временным правительством было принято постановление о провозглашении России республикой. С точки зрения «конституционных» актов Февральской революции, это являлось прямым вторжением в прерогативы Учредительного собрания, поскольку и подписанный Михаилом Александровичем акт об отказе от принятия верховной власти, и правительственная декларация провозглашали, что форма правления будет установлена только Учредительным собранием.

Более того, еще 27 августа из правительства ушли кадеты, а также министр земледелия В.М. Чернов. Остальные министры для того, чтобы предоставить министру-председателю полную свободу действий в разрешении политического кризиса, вызванного корниловским

⁵⁶⁷ Милюков П.Н. История второй русской революции. М. 2014. С. 45.

⁵⁶⁸ Суханов Н.Н. Указ. Соч. Т. 1. С. 49.

⁵⁶⁹ Там же. С. 49.

⁵⁷⁰ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 77-78.

выступлением, вручили ему заявления об отставке. Соответственно, по состоянию на 1 сентября 1917 г. правительство функционировало в неполном составе. В связи с этим газета «Речь» характеризовала заседания правительства как «частные совещания».⁵⁷¹ Такую же точку зрения высказал и экс-министр путей сообщения П.П. Юренев, по мнению которого, после того, как вся полнота власти была предоставлена министру-председателю, правительство прекратило свое существование, и, соответственно, вместо заседаний имели место только совещания министров.⁵⁷² Таким образом, постановление от 1 сентября должно было вызвать критику со стороны кадетов не только по причине нарушения прерогатив Учредительного собрания, но и потому, что в правительстве отсутствовал необходимый кворум для принятия такого рода актов.

Тем не менее, кадеты эту новость восприняли философски, у остальных политических партий и групп она тоже не вызвало каких-либо эмоций. Как отмечал В.Д. Набоков, провозглашение России республикой было встречено довольно равнодушно. «Провозглашение республики через шесть месяцев после ее фактического осуществления, - писал он, - не может ни прибавить, ни убавить ни одной йоты к реальному положению вещей и действительно существующему строю».⁵⁷³

Действительно, тот факт, что после отказа Михаила Александровича принять верховную власть в России установилась республика, не вызывал сомнения у подавляющего большинства современников революционных событий. Правда, 21 марта 1917 г. в газете «Право» была опубликована редакционная статья, в которой утверждалось, что определить природу нового «переходного» строя в настоящий момент не представляется возможным, а можно только констатировать, что потеряли юридическую силу Основные государственные законы, власть перешла к Временному правительству, прекратил свое существование Совет министров, перестал функционировать Государственный совет и в тоже время продолжает существовать Дума, и «не отвергнута монархия, лишь приостановленная в действии, но могущая возродиться, «если такова будет воля народа».⁵⁷⁴

В данном случае позиция редакции, члены которой были кадетами, определялась первоначальной установкой лидера партии Народной свободы. Но уже вскоре кадеты перестали поддерживать идею «непредрешения» будущей формы правления. На состоявшемся в мае съезде партии Ф.Ф. Кокошкин заявил: «Республика фактически уже существует. Конечно, форма правления в России юридически не определена, определение ее принадлежит будущему

⁵⁷¹ Речь. 1917. 31 авг. С. 2.

⁵⁷² Утро России. 1917. 31 авг. С. 2.

⁵⁷³ Набоков В.Д. Провозглашение республики // Речь. 1917. 5 сент. С.1.

⁵⁷⁴ Новое право // Право. 1917. 21 марта. С. 428.

учредительному собранию, но тот временный порядок, который существует фактически, является порядком не монархическим, а республиканским».⁵⁷⁵

Еще более резко высказался на эту тему Е.Н. Трубецкой: «Задаваться вопросом, какая форма правления нам нужна, значит заниматься праздным делом, потому что этот вопрос бесповоротно решен жизнью. Не о том нужно спрашивать, нужна ли нам монархия или республика, а о том, как упрочить республику».⁵⁷⁶

Что касается социалистических партий, то у них в отличие от кадетов не было даже изначальных сомнений в том, что Россия стала республикой.

Это мнение разделяло и подавляющее большинство отечественных правоведов. В.М. Устинов указывал, что «восторжествовавшая революция не только разрушает, но и созидает: на смену прежнего строя, против которого она восставала, она укрепляет начала нового строя, которыми вдохновлялась».⁵⁷⁷ По мнению ученого, в данном случае новый строй является республиканским: «Немыслима монархия без монарха. А где кончатся монархия, начинается республика. Республика есть прежде всего не монархия».⁵⁷⁸

Я.М. Магазинер писал, что любая монархия «неизбежно предполагает безответственного и хотя бы пожизненного главу государства».⁵⁷⁹ В случае смерти или отречения монарха трон переходит к его наследнику, «то есть монархическая власть не допускает перерыва, пока она существует; а в данном случае был допущен перерыв, ибо закон о престолонаследии до конца не был исполнен, и с момента отречения Николая II царя в России нет».⁵⁸⁰ Великий князь Михаил Александрович также не может считаться монархом, так как он отказался от принятия власти. Этим отказом он «лишил себя возможности осуществлять царские права; следовательно, он их не имеет».⁵⁸¹

Схожие аргументы приводил и А.А. Боголепов. При монархической форме правления, писал он, «власть главы государства является наследственной и пожизненной, в республиках же глава государства избирается на определенный срок».⁵⁸² Отречение Николая II и отказ его брата от принятия престола, по своей юридической природе являются актами отречения от права на престол в силу наследования. Единственное различие между подписанными документами состоит в том, что «Николай II отрекся от престола, уже занятого им, Михаил же Александрович – от престола, который лишь переходил к нему».⁵⁸³ Соответственно, если даже Учредительное

⁵⁷⁵ Кокошкин Ф.Ф. Республика. Пг. 1917. С. 11.

⁵⁷⁶ Утро России. 1917. 28 марта. С. 3.

⁵⁷⁷ Устинов В.М. Новый Государственный строй // Вестник права. 1917. 14 марта. С. 228.

⁵⁷⁸ Устинов В.М. Провозглашение республики // Утро России. 1917. 5 сент. С. 1.

⁵⁷⁹ Магазинер Я.М. Республика или монархия // Право. 1917. 30 марта. С. 487.

⁵⁸⁰ Там же. С. 485.

⁵⁸¹ Там же. С. 486.

⁵⁸² Боголепов А.А. Новый государственный строй России // Право. 1917. 1 июля. С. 1066.

⁵⁸³ Боголепов А.А. Указ. Соч. С. 1066.

собрание примет решение о передаче трона Михаилу Александровичу, то последний станет царем не по праву наследования, а по праву избрания. Таким образом, на настоящий момент в России не осталось «никаких элементов монархической власти, наступило полное народовластие...и Россия временно сделалась республикой».⁵⁸⁴

Аналогичное мнение высказывал и Н.И. Палиенко: «Республика Российская, не будучи, конечно, республикой непосредственной, не могла быть отнесена к типу так называемых народно-представительных республик, то есть республик с народным представительством...Вообще, по своему иррегулярному строению, республика эта не могла быть подведена ни под один из общепринятых нормальных типов республик».⁵⁸⁵ По мнению Николая Ивановича, ее, скорее, можно отнести «по форме власти к типу диктатур».⁵⁸⁶

Полный «консенсус» по вопросу о форме правления стал причиной того, что постановление Временного правительства от 1 сентября 1917 года было воспринято политическими партиями и большинством граждан как констатация существующего факта, а не попытка посягнуть на прерогативы учредительной власти. Как отмечал В. М. Устинов, «своим декретом Временное Правительство желает не столько установить, сколько зафиксировать и укрепить существующий республиканский строй».⁵⁸⁷ По сведениям газеты «Новая жизнь», такое же мнение высказывали и сами члены правительства: «на провозглашение республики Временное Правительство смотрит как на акт чисто декларативного характера. Впредь до созыва Учредительного Собрания никаких органов республиканского управления создавать не предполагается».⁵⁸⁸

Выводы

Временное правительство стремилось единолично осуществлять полномочия главы государства практически в том же объеме, в каком они осуществлялись свергнутым монархом, однако на практике оно не смогло полноценно заменить монарха в роли главы государства:

1. Исполняя функции главы государства, Временное правительство было вынуждено согласовывать свои действия с руководством трех основных политических партий: кадетов, эсеров и меньшевиков.

⁵⁸⁴ Там же. С. 1065-1066.

⁵⁸⁵ Палиенко Н.И. Правовое положение Временного правительства и революционная конституция России до большевистского переворота // Право и жизнь. 1918. № 1. С. 13.

⁵⁸⁶ Там же. С. 14.

⁵⁸⁷ Устинов В.М. Провозглашение республики // Утро России. 1917. 5 сент. С. 1.

⁵⁸⁸ Новая жизнь. 1917. 5 сент. С. 3.

2. Такая важная функция главы государства как определение основных направления внутренней и внешней политики осуществлялась не Временным правительством, а политическими партиями.

ГЛАВА 4. ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

4.1. Понятие законодательного органа и его компетенция

Как известно, любое государство осуществляет правовое регулирование общественных отношений посредством издания нормативных правовых актов, центральное место среди которых занимает закон. М.Н. Марченко отмечает, что «наиболее распространенным понятием закона «в собственном смысле» является представление о нем, как о «нормативном акте, принятом высшим представительным органом государственной власти с соблюдением установленной конституцией процедуры, либо в порядке референдума».⁵⁸⁹ Действительно, «обычно понятия «закон» и «законодательная власть», - пишет В.Е. Чиркин, - связываются с существованием парламента».⁵⁹⁰ Как известно, к этому выводу человечество пришло не сразу. В период господства абсолютизма в Европе законодательная власть принадлежала монарху, считавшемуся носителем государственного суверенитета. Однако с появлением в XVII-XVIII веках теории договорного происхождения государства большое распространение получила идея, что носителем суверенитета является не монарх, а народ. Один из виднейших представителей данной теории Ж.Ж. Руссо считал, что народ как коллективное властвующее существо является единственным носителем общей воли. Согласно Руссо, «только общая воля может управлять силами государства и в соответствии с целью его установления, каковая есть общее благо».⁵⁹¹ Народный суверенитет неотчуждаем, его невозможно передоверить кому-либо или искусственно разделить, поскольку это означает подмену всеобщей воли волей части населения. По мнению Руссо, в то время как всеобщая воля стремится к общему благу, частная воля неизбежно стремится к преимуществу, и поэтому «только общая воля может управлять силами государства и в соответствии с целью его установления, каковая есть общее благо». А поскольку всеобщая воля народа «есть акт суверенитета и составляет закон», законодательная власть может осуществляться только народом.⁵⁹² Поэтому Руссо считал, что идея представительства противоречит природе человека. Однако в реальной жизни институты прямой демократии могут функционировать лишь в маленьких государствах с небольшим населением. Ш.Л. Монтескье отмечал, что хотя закон является выражением общей воли народа, обширность территории большинства государств и наличие в любом обществе социальных противоречий не позволяет народу осуществлять законодательную власть непосредственно, и поэтому население вынуждено

⁵⁸⁹ Марченко М.Н. Источники права. М. 2006. С. 121-122.

⁵⁹⁰ Чиркин В.Е. Законодательная власть. М. 2008. С. 9.

⁵⁹¹ Цит. по: Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М. 2007. С. 104.

⁵⁹² Там же. С. 105.

препоручать ее специально избранному представительному органу.⁵⁹³ Поэтому в подавляющем большинстве государств законодательная власть осуществляется не народом, а избранными им представителями. Следует отметить, что помимо, собственно, принятия законов парламенты, как правило, наделяются следующими полномочиями:

- принятие бюджета;
- ратификация международных договоров;
- постановка вопроса о доверии правительству;
- принятие резолюции порицания;
- интерпелляции;
- устные и письменные вопросы;
- деятельность расследовательских комитетов и комиссий.⁵⁹⁴

Например, конституцией США, принятой в 1787 году, установлено, что законодательная власть осуществляется двухпалатным Конгрессом, избираемым путем прямых выборов и уполномоченного конституцией принимать законы по вопросам, относящимся к предмету ведения федерации.⁵⁹⁵ Любой принятый Конгрессом билль направляется на подпись главе государства, который, в свою очередь, в течение десяти дней должен санкционировать билль или наложить на него вето. Если президент уклоняется от подписания билля и не накладывает на него вето, то по истечении десяти дней билль становится законом, как если бы он был им подписан. Вето президента США является относительным и может быть преодолено двумя третями голосов членов каждой из палат, хотя такие случаи в практике Конгресса встречались не часто. «Реальная сила вето в США настолько велика, - указывает А.А. Мишин, - что Президент имеет возможность эффективно влиять на законодательный процесс посредством одной лишь угрозы его применения».⁵⁹⁶

Только с совета и согласия Сената президент может назначать послов, консулов, судей Верховного суда, а также всех других должностных лиц Соединенных Штатов, должности которых установлены законом, если конституцией не установлен иной порядок назначения. Конгрессу принадлежит право отстранять от должности в порядке импичмента гражданских должностных лиц Соединенных Штатов, в том числе президента и вице-президента.⁵⁹⁷ Согласие Сената также обязательно для ратификации международных договоров.⁵⁹⁸

⁵⁹³ Азаркин Н.М. Всеобщая история юриспруденции. Курс лекций. М. 2003. С. 338.

⁵⁹⁴ Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М. 1976. С. 307-313.

⁵⁹⁵ Конституции буржуазных государств // Сост. В.В. Маклаков. М. 1982. С. 23-24.

⁵⁹⁶ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1998. С. 195.

⁵⁹⁷ Конституции буржуазных государств. С. 28.

⁵⁹⁸ Там же. С. 28.

В Германской империи в соответствии с конституцией 1871 года законодательная власть осуществлялась парламентом, состоящим из двух палат – рейхстага и бундесрата.

Рейхстаг формировался путем всеобщих прямых выборов, в 1917 году в него входило 397 депутатов.⁵⁹⁹ Первоначально законодательный период рейхстага составлял три года, а потом законом от 19 марта 1888 г. он был увеличен до пяти лет.⁶⁰⁰ В течение законодательного периода рейхстаг мог быть распущен с согласия императора по решению бундесрата.⁶⁰¹ Члены рейхстага не были связаны императивным мандатом. Статьями 30-31 конституции Германской империи членам рейхстага гарантировался парламентский иммунитет, однако индемнитет депутатам не предоставлялся вплоть до 1906 года.⁶⁰² Инструментов парламентского контроля над деятельностью правительства конституцией Германской империи не предусматривалось.

Бундесрат состоял из 58 членов, назначаемых правительствами государств союза, из которых 17 назначались правительством Пруссии, его председателем являлся имперский канцлер.⁶⁰³ В отличие от депутатов рейхстага члены верхней палаты за свою работу получали денежное вознаграждение.⁶⁰⁴ В соответствии со ст. 7 конституции, решения в бундесрате принимались простым большинством голосов. Голосовать члены бундесрата могли только в соответствии с инструкциями делегировавших их правительств. Если делегат не получал инструкции, то его голос не засчитывался. При равенстве голосов решающее значение имел голос председателя.⁶⁰⁵

Германский парламент имел право принимать законы по вопросам, относящимся к предмету ведения Империи. Законопроекты вносились в рейхстаг от имени императора постановлениями бундесрата и защищались в нем членами бундесрата или особо назначаемыми комиссарами. Для принятия закона требовалось абсолютное большинство голосов членов рейхстага и простое большинство голосов членов бундесрата.⁶⁰⁶ Принятые парламентом законопроекты направлялись императору, а после подписания обнародовались в особом имперском законодательном листке. Закон вступал в силу спустя четырнадцать дней после опубликования, за исключением тех случаев, когда в нем был предусмотрен иной срок.⁶⁰⁷

Верхняя палата занимала более привилегированное положение по сравнению с нижней. В соответствии со статьей 13 конституции бундесрат мог быть созван без рейхстага, но рейхстаг не

⁵⁹⁹ Всеобщая история государства и права // Под ред. В.А. Томсинова. В 2 т. Т. 2. М. 2019. С. 304.

⁶⁰⁰ Конституция Германской империи. Прусская конституция // Тексты важнейших конституций. Под ред. М.А. Рейснера. М. 1906. С. 43-44.

⁶⁰¹ Там же. С. 44.

⁶⁰² Там же. С. 45.

⁶⁰³ Там же. С. 36-37.

⁶⁰⁴ Всеобщая история государства и права. Т. 2. С. 304.

⁶⁰⁵ Конституция Германской империи. Прусская конституция С. 38-39, С. 41.

⁶⁰⁶ Там же. С. 38, 44.

⁶⁰⁷ Конституция Германской империи. Прусская конституция. С. 32.

мог быть созван без бундесрата.⁶⁰⁸ Как отмечал Г.С. Гурвич, практика применения положений конституции Германской империи привела к тому, что рейхстаг «в качестве законодательной инстанции был оттеснен на подчиненное положение» по отношению к бундесрату.⁶⁰⁹

Помимо собственно законодательной деятельности бундесрат был наделен правом издавать указы, имеющие силу закона, и активно этим правом пользовался.⁶¹⁰ Как отмечает М.А. Рейснер, «являясь не только законодательным, но и высшим административным установлением Союзный Совет развил чрезвычайно обширное административное законодательство по уполномочию и во исполнение закона», особенно в области социального законодательства.⁶¹¹

В соответствии со ст. 8. Конституции бундесрат был уполномочен формировать постоянные комитеты: для сухопутного войска и крепостей; для морского дела; для таможенных и податных сборов; для торговли и торговых сношений; для железных дорог, почты и телеграфа; для юстиции; для счетоводства.⁶¹² Как отмечает Г.С. Гурвич, через указанные комитеты бундесрат принимал участие в назначении имперских финансовых чиновников, консулов, определении размера железнодорожных тарифов, проверке финансовых отчетов членов Союза, установлении размеров их платежей в имперскую кассу и т. д.⁶¹³

Бундесрат был уполномочен принимать решения о применении экзекуции к входящим в состав Германской империи государствам с целью принуждения к исполнению своих конституционных обязанностей по отношению к Союзу,⁶¹⁴ а также выступать в качестве арбитра по рассмотрению споров между его членами.⁶¹⁵

Также верхняя палата играла решающую роль при рассмотрении законопроектов, изменяющих или дополняющих конституцию. Если против такого законопроекта в бундесрате подавалось 14 и более голосов, то он считался отвергнутым.⁶¹⁶

В Швейцарии в начале XX века система высших органов государственной власти устанавливалась Союзной конституцией Швейцарской Конфедерации 1874 года. Согласно конституции, законодательная власть в Швейцарии принадлежала двухпалатному Союзному собранию, состоящему из Национального совета и Совета кантонов. Национальный совет избирался населением страны на прямых выборах сроком на три года. Совет кантонов состоял из представителей 44 кантонов. К компетенции парламента относилось принятие законов по вопросам, относящимся к ведению Союза, избрание членов Союзного совета, союзного суда,

⁶⁰⁸ Там же. С. 41.

⁶⁰⁹ Всеобщая история государства и права. Т. 2. С. 303.

⁶¹⁰ Там же. Т. 2. С. 303.

⁶¹¹ Конституция Германской империи. Прусская конституция С. 38.

⁶¹² Там же. С. 38.

⁶¹³ Всеобщая история государства и права. Т. 2. С. 303.

⁶¹⁴ Конституция Германской империи. Прусская конституция С. 42.

⁶¹⁵ Там же. С. 64.

⁶¹⁶ Там же. С. 65.

канцлера и главнокомандующего союзной армией. Союзное собрание утверждало бюджет, финансовые отчеты и постановления о заключении займов, осуществляло надзор над союзным управлением и судом, ратифицировало международные договоры, рассматривало жалобы на решения Союзного совета по административным спорам. Также на одобрение парламента представлялись договоры, заключаемые кантонами между собою или с иностранными государствами в случае, если в отношении договора имелись возражения со стороны Союзного совета или другого кантона.⁶¹⁷

Решения в обеих палатах принимались абсолютным большинством голосов, для кворума требовалось присутствие абсолютного большинства общего числа членов каждой из палат.⁶¹⁸ Депутаты не были связаны императивным мандатом, обладали парламентским иммунитетом и индемнитетом.

В Швейцарии в отличие от других европейских государств значительную роль в законодательном процессе играли институты прямой демократии. По требованию 30 000 активных граждан или 8 кантонов любой законопроект подлежал вынесению на референдум.⁶¹⁹ Также институты прямой демократии играли важную роль в осуществлении учредительной власти. Правом требовать полного пересмотра конституции наделялись Союзное собрание либо группа граждан численностью не менее 50 000 человек. В последнем случае, а также при возникновении разногласий между палатами, вопрос о необходимости пересмотра конституции выносился на общенациональный референдум. Если предложение о пересмотре конституции получало одобрение большинства участников референдума, то обе палаты переизбирались, и уже новый состав Союзного собрания принимался за пересмотр конституции.⁶²⁰ Выработанный парламентом проект конституции вступал в силу после одобрения большинством кантонов и большинством швейцарских граждан.⁶²¹ Правом требовать частичного пересмотра конституции наделялись Союзное собрание, каждый из его членов, а также группа граждан численностью не менее 50 000 человек. При этом предложение граждан могло быть внесено как в общей форме, так и в виде конкретного законопроекта.

Таким образом, к началу XX столетия парламенты функционировали во многих государствах, однако объем полномочий и, соответственно, «вес» парламента в системе органов государственной власти зависел от формы правления, политического режима и формы государственного устройства страны.

⁶¹⁷ Союзная конституция Швейцарской Конфедерации // Под ред. Я.М. Магазинера. П. 1917. С. 43-49.

⁶¹⁸ Там же. С. 48.

⁶¹⁹ Там же. С. 48.

⁶²⁰ Там же. С. 57.

⁶²¹ Там же. С. 59.

4.2. Организация законодательной власти в Российской империи

В Российской империи до 1906 года единственным «творцом действующего права» являлся монарх. Законодательные акты издавались им «в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов, манифестов, указов, мнений Государственного совета и докладов, удостоенных высочайшего утверждения».⁶²² В связи с этим провести границу между законом и подзаконным нормативным правовым актом было не всегда просто. «В монархиях неограниченных, - писал Е.Н. Трубецкой, - в высшей степени трудно провести резкую границу между законом и административным распоряжением, так как в этом случае и законодательная, и исполнительная власть сосредоточивается в одних руках – монарха-самодержца. В таких странах и закон, и распоряжение монарха имеют одинаковую обязательную силу».⁶²³

Из-за событий первой русской революции монарх был вынужден манифестом от 17 октября 1905 года провозгласить, что больше никакой закон не сможет «воспринять силу без одобрения Государственной думы».⁶²⁴ Во исполнение этого обещания в течение 1905-1906 годов были проведены реформы, в результате которых в Российской империи появился двухпалатный парламент, состоящий из Государственной думы и Государственного совета.

Отныне законопроекты должны были в обязательном порядке вноситься на рассмотрение законодательных палат, но тем не менее совет министров продолжал играть очень большую роль в законотворческой деятельности. Если с законодательной инициативой выступали император или совет министров, то разработка конкретного законопроекта поручалась соответствующему министерству или главному управлению. Подготовив законопроект, министерство или главное управление представляло его совету министров для предварительного рассмотрения перед внесением в Госдуму его «главных оснований» и «существенных частей».⁶²⁵

Но и в случае, если законодательная инициатива исходила от Государственной думы, разработка законопроектов также осуществлялась, как правило, министерствами или главными управлениями. В Думе вносить предложение о принятии закона имели право только группы депутатов численностью не менее 30 человек. Для этого члены группы должны были подать на имя председателя заявление с приложением проекта основных положений будущего закона и пояснительной записки. Если предложение получало поддержку большинства депутатов, то указанные документы передавались в соответствующее министерство или главное управление

⁶²² Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. М. 2007. С. 201.

⁶²³ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. СПб. 1998. С. 90.

⁶²⁴ Манифест об усовершенствовании государственного порядка от 17.10.1905 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Сост. В.А. Томсинов. М. 1998. С. 309.

⁶²⁵ Учреждение Совета министров // Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М. 1995. С. 148.

для разработки законопроекта. И только в случае отказа министра или главноуправляющего, Дума имела право создать специальную комиссию для выработки законопроекта.⁶²⁶ Аналогичный порядок был установлен и для Государственного совета,⁶²⁷ однако за весь период 1906-1917 годов члены верхней палаты правом законодательной инициативы ни разу не воспользовались.⁶²⁸

Законопроект принимался большинством голосов членов каждой из палат, после чего представлялся председателем Государственного совета на подпись монарху, который, в свою очередь, мог подписать законопроект или наложить на него вето. Утвержденный монархом закон в подлиннике или заверенной копии направлялся для последующего обнародования в Сенат.⁶²⁹ Как отмечал Н.А. Захаров, «почти все существующие конституции говорят, что обнародование законов принадлежит главе государства», и в этом отношении «наша конституция представляет собой оригинальное отступление от этого общего порядка», что объясняется «особенным его (Сената – А. К.) положением в русской истории и особенной его ролью».⁶³⁰ На случай необходимости оперативного введения закона в действие, положениями статьи 93 Основных законов устанавливалось, что «в самом издаваемом законе может быть указано на обращение его до обнародования к исполнению по телеграфу или посредством нарочных».⁶³¹

Указанные изменения порядка законодательной деятельности привели к появлению четких «границ» между законом и указом монарха. «Понятие закона, - писал Н.А. Захаров, - понятие формальное стало точно установленным, и признаками такового является определение внутреннего содержания закона двусторонним соглашением Государственной Думы – палаты народных интересов, и Государственного Совета – палаты государственного опыта и утверждения такого законопроекта Государем Императором».⁶³²

«Из всех проявлений верховной власти, - отмечал Д.А. Левин, - закон есть наиболее объективное, наиболее отрешенное от всякой личной примеси».⁶³³ Соответственно, в то время как «законы... в современном государственном быту... являются продуктом сложного сотрудничества, где роль главы государства более показная, чем действительная», указы

⁶²⁶ Учреждение Государственной думы // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 78.

⁶²⁷ Учреждение Государственного совета // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 60-61

⁶²⁸ Чистяков О.И. Предисловие // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 9.

⁶²⁹ Основные государственные законы // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 25.

⁶³⁰ Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М. 2002. С. 228-229.

⁶³¹ Учреждение Государственного совета // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 25.

⁶³² Захаров Н.А. Указ. Соч. С. 202.

⁶³³ Левин Д.А. Дерзостное порицание верховной власти (ст. 128 угол. улож.) // Право. Еженедельная юридическая газета. 1908. 26 окт. С. 2337.

являются нормативными правовыми актами, в которых воля монарха выражается непосредственно.⁶³⁴

В то же время реформы государственного строя не привели к полной ликвидации законодательных прав монарха. Так, положениями статьи 96 Основных законов, из сферы ведения законодательных палат исключалось нормативно-правовое регулирование деятельности вооруженных сил. Соответствующие нормативные правовые акты, если только они не касались предметов общих законов и не предусматривали новых расходов, рассматривались не законодательными палатами, а Военным и Адмиралтейств советами, после чего передавались на утверждение императора.⁶³⁵ «Я утверждаю, - говорил на сессии Государственного совета С.Ю. Витте, - что все, что относится до устройства вооруженных сил и обороны Российской Империи, в силу наших основных законов принадлежит исключительному непосредственному распоряжению Государя Императора, и только ассигнование на сие средств осуществляется его Величеством в единении с Государственным советом и Государственной думою».⁶³⁶ В 1908 году комиссия Государственного совета в заключении по вопросу о штатах Морского генерального штаба отметила, что «все постановления, до военного и военно-морского дела относящиеся, выделены в особую область законодательства, имеющую свой отдельный порядок восхождения на высочайшее утверждение».⁶³⁷ Также положениями статьи 97 Основных законов из сферы ведения законодательных палат исключалось военно-уголовное и военно-морское уголовное законодательство.⁶³⁸

Соответственно, нормативно-правовое регулирование в этих важных областях государственной жизни продолжало осуществляться указами императора, издаваемыми в порядке «верховного управления». Это позволило П.Е. Казанскому сделать вывод, что смысл реформ 1905-1906 годов заключался в том, что «часть правообразующей деятельности была выделена из состава верховного управления и получила особое устройство и название деятельности законодательной, законодательства в формальном смысле слова».⁶³⁹ Однако относительно сферы действия указанной прерогативы мнения правоведов расходились. Так, П.Е. Казанский придерживался мнения, что она имеет широкий характер, поскольку «исчерпывающего списка предметов верховного управления нигде не дано», а «компетенция

⁶³⁴ Там же. С. 2337.

⁶³⁵ Основные государственные законы // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 25.

⁶³⁶ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 130.

⁶³⁷ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 131.

⁶³⁸ Основные государственные законы // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 26; Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных законов. М. 2004. С. 228.

⁶³⁹ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 105.

законодательных установлений определенно выражена путем перечисления отнесенных к ведению Государственной думы и Государственного совета предметов».⁶⁴⁰

Другие ученые склонялись к ограничительному толкованию законодательных прерогатив монарха. Так, В.В. Ивановский полагал, что Основные законы сохраняют за монархом законодательные полномочия только «по некоторым вопросам».⁶⁴¹ А В.М. Грибовский считал, что император имеет право самостоятельно законодательствовать только «в области регулирования семейных отношений и издания специально военных и военно-морских, не вызывающих новых расходов» постановлений.⁶⁴² Однако, оба автора, стремясь выдать желаемое за действительное, видимо, бессознательно сужали сферу законодательных прерогатив монарха. Например, ими не была упомянута статья 18 Основных законов, относившая к области верховного управления установление в отношении государственных служащих ограничений, вызываемые требованиями государственной службы.⁶⁴³

По моему мнению, ближе к реальной действительности находилась точка зрения П.Е. Казанского. Можно полностью согласиться с выводом О.И. Чистякова, что хотя в результате вызванных первой русской революцией реформ «нормотворческие права императора были урезаны», тем не менее «ограничение царской власти Государственной думой не следует все-таки рассматривать как очень крупное».⁶⁴⁴

Также полномочия обеих законодательных палат ограничивались положениями статьи 87 Основных законов, гласившей, что «во время прекращения занятий Государственной думы, если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном, совет министров представляет о ней Государю Императору непосредственно».⁶⁴⁵ Принятые в рамках данной статьи нормативные правовые акты должны были вноситься на рассмотрение Государственной думы в течение двух месяцев с момента возобновления ее заседаний, в противном случае их действие прекращалось автоматически. Если принятый на основании статьи 87 и внесенный на рассмотрение Думы нормативный правовой акт отклонялся какой-либо из законодательных палат, то он также утрачивал юридическую силу. Следует отметить, что указы, издаваемые на основании статьи 87 Основных законов, имели иную юридическую природу, нежели указы, издаваемые в порядке верховного управления. Как отмечал Б.Э. Нольде, «чрезвычайные» указы представляют собой «особую категорию

⁶⁴⁰ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 107.

⁶⁴¹ Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 125.

⁶⁴² Цит. по: Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 125.

⁶⁴³ Котляревский С.А. Указ. Соч. С. 229.

⁶⁴⁴ Чистяков О.И. Указ. Соч. // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 8.

⁶⁴⁵ Цит. по Нольде Б.Э. Очерки Русского Государственного Права. Санкт-Петербург. 1911. С. 4.

распоряжений, стоящих на полпути между законом, с одной стороны, и указом в собственном смысле этого слова – с другой».⁶⁴⁶

Отношение к использованию правительством 87-й статьи Основных законов в думской среде было неоднозначным. Так, после революции в числе претензий к свергнутой власти указывалось и злоупотребление положениями данной статьи: «...чтобы творить законодательство в порядке ст. 87, стали искусственно не созывать Государственную Думу, стали искусственно укорачивать ее сессии. Дошли до того, что выработывали проекты для Думы и выработанные проекты держали в портфелях, пока Дума существует, для того, чтобы внести их без Думы... и за короткое время создали 384 закона помимо Думы».⁶⁴⁷ И на допросах в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства бывшим министрам нередко задавали вопросы о частом использовании статьи 87 в законодательной деятельности.⁶⁴⁸

Следует отметить, что эти претензии были не беспочвенными. Действительно, сложно объяснить чрезвычайными обстоятельствами принятие на основании статьи 87 таких указов как, например: «О переименовании должностей военных губернаторов Акмолинской и Семипалатинской областей в должности Акмолинского и Семипалатинского губернаторов» или «О продлении действия Именного Высочайшего Указа 31 декабря 1905 года о залоге сахарных заводов в обеспечение акциза за выпускаемый с них сахар».⁶⁴⁹

Но в тоже время будет неправильным объяснять частое обращение совета министров к положениям статьи 87 Основных законов исключительно желанием законодательствовать без участия Думы. Так, В.А. Маклаков писал, что правительство нередко применяло положения статьи в том числе и для того, чтобы преодолевать периодически возникавшие из-за медлительности Государственной думы законодательные «пробки».⁶⁵⁰ Кроме того, положения статьи 87 создавали почву для союза Думы и совета министров против Государственного совета в тех случаях, когда последний выступал против законопроектов, поддерживаемых и Думой, и правительством. В таких случаях совет министров на основании ст. 87 придавал законопроекту силу временного закона, после чего в установленные сроки вносил его на рассмотрение Думы, а она уже, в свою очередь, не торопилась его принимать. В результате, «закон действовал, а Государственный совет оказывался бессилем этому помешать».⁶⁵¹

⁶⁴⁶ Цит. по Нольде Б.Э. Указ. Соч. С. 35

⁶⁴⁷ Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства // Под ред. П.Е. Щеголева. В 7 т. Т. 1. Л. 1924. С. XIII.

⁶⁴⁸ Падение царского режима. Т. 2. С. 291.

⁶⁴⁹ Нольде Б.Э. Указ. Соч. С. 47.

⁶⁵⁰ Маклаков В.А. Первая государственная Дума. М. 2006. С. 166.

⁶⁵¹ Малаков. В.А. Вторая Государственная Дума. М. 2006. С. 174.

Бюджетные полномочия законодательных палат нельзя назвать обширными. С одной стороны, проект бюджета не мог вступить в силу без одобрения Государственной думы и Государственного совета. С другой стороны, в Российской империи эта классическая прерогатива парламента ограничивалась рядом положений Основных законов. Во-первых, палаты не имели права исключать из проекта бюджета или уменьшать платежи по государственным долгам и по другим обязательствам Российского государства. Во-вторых, бюджетные полномочия законодательных палат не распространялись в отношении расходов на содержание императорской фамилии и Министерства императорского двора.

Помимо Основных законов в качестве нормативной базы ограничения бюджетных прав Государственной думы и Государственного совета выступали утвержденные 8 марта 1906 года «Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов», в соответствии с которыми из сферы ведения законодательных палат исключались такие важные полномочия в финансовой сфере как утверждение железнодорожных и таможенных тарифов, цен на водку и др.⁶⁵²

Правда, в 1907 году кадеты предприняли попытку внести изменения в Бюджетные правила с целью расширения соответствующих полномочий законодательных палат, но их инициатива не встретила поддержки со стороны октябристов и черносотенцев, вследствие чего на разработку законопроекта ушло около четырех лет. Двенадцатого мая 1911 г. законопроект был, наконец, принят Думой, но после продолжительных обсуждений в согласительной комиссии, Государственный совет отклонил его.⁶⁵³

Но даже в таком урезанном виде бюджетные права Думы являлись важным рычагом влияния на правительственную власть, поскольку совету министров при составлении проекта государственного бюджета приходилось взаимодействовать с ней и учитывать ее требования. «В бюджете, писал В.А. Маклаков, - заключалось и очень реальное конституционное право Государственной Думы, и уязвимое место правительства»⁶⁵⁴. Эту позицию разделял Б.А. Кистяковский, считавший, что «даже при крайне ограниченных бюджетных правах наши Государственная дума и Государственный совет имеют возможность отдавать предпочтение одним отраслям перед другими, снабжая их большими средствами».⁶⁵⁵

Что касается контрольных полномочий, то можно сказать, что у законодательных палат их практически не было. Государственная дума не имела права участвовать в назначении членов

⁶⁵² Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. Т. 1. М. 2018. С. 565.

⁶⁵³ Школярская Т.И. Бюджетные права Государственной думы в Российской империи (1905-1917 гг.) // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2014. С. 238-239.

⁶⁵⁴ Маклаков В.А. Вторая государственная Дума. М. 2006. С. 219.

⁶⁵⁵ Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) // Б. А. Кистяковский. Избранное. В 2 т. Т. 2. М. 2010. С. 176.

совета министров, инициировать отставку совета министров или увольнение отдельных его членов, проводить парламентские расследования. В тоже время статьей 33 «Учреждения» за Думой закреплялось право «обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему Сенату, с запросами по поводу таких, последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, кои представляются незакономерными». ⁶⁵⁶ С.А. Котляревский оценивал это право Думы скептически, поскольку считал, что без возможности проводить парламентские расследования оно ничего не стоит. ⁶⁵⁷ Иной точки зрения придерживался Б.А. Кистяковский, считавший, что «на практике этот контроль (посредством запросов - А. К.) простирается гораздо дальше, чем это установлено буквой закона». ⁶⁵⁸ С Кистяковским был солидарен и В. А. Маклаков. Запрос, - писал он, - то есть право публично обличать незакономерное действие власти и требовать по нему у правительства объяснения, сам по себе менял атмосферу страны...Русский парламент имел возможность перед лицом всего общества ... показать свое преимущество над правительством, большую верность своего понимания». ⁶⁵⁹ Более того, Маклаков полагал, что посредством правильного и разумного применения думой этого права «постепенно фактически открывалась дорога к ответственности министерства перед парламентом». ⁶⁶⁰

4.3. Нормотворческая деятельность Временного комитета членов Государственной думы и Совета рабочих депутатов в период с 27 февраля по 2 марта 1917 года

В переломный день революции 27 февраля 1917 г. был создан Временный комитет членов Государственной думы. Этот Комитет сразу же стал присваивать себе полномочия верховной власти: установил контроль над министерствами, приступил к созданию милиции, начал осуществлять аресты чиновников царского правительства. В процессе своей деятельности Временный комитет издавал нормативные правовые акты. Так, 1 марта 1917 г. членом Комитета М.А. Карауловым был издан приказ, предписывающий арестовывать лиц, нарушающих порядок и тишину, пьяных, поджигателей, стреляющих в воздух, а также лиц, производящих аресты, не имея на то особых полномочий. Приказом также предписывалось задерживать царских сановников и генералов, а также чинов наружной и тайной полиции. Сановников и генералов предлагалось направлять в Таврический дворец, а остальных – в комендантское управление,

⁶⁵⁶ Учреждение Государственной Думы // Государственный строй Российской империи накануне крушения. С. 75.

⁶⁵⁷ Котляревский С.А. Указ. Соч. С.266.

⁶⁵⁸ Кистяковский Б.А. Указ. Соч. С. 177.

⁶⁵⁹ Маклаков В.А. Первая Государственная дума. С. 205.

⁶⁶⁰ Там же. С. 205.

военную тюрьму или в градоначальство.⁶⁶¹ На следующий день М.А. Караулов подписал Приказ № 3, положениями которого военным патрулям предписывалось задерживать уголовных преступников и «поступать с ними круто, вплоть до расстрела в случае сопротивления».⁶⁶²

«В дни февральской революции, - писал А.Б. Николаев, - властные функции Государственной думы претерпели существенные изменения. Дума, в лице ее Временного комитета получила права верховной власти уже в момент отстранения царского правительства. Оно сопровождалось арестами министров и назначением комиссаров в министерства и другие государственные учреждения. В результате этого сложилась такая комбинация власти, при которой ВКГД являлся одновременно как бы органом верховной, законодательной, исполнительной власти и судебной власти».⁶⁶³

По нашему мнению, характеризовать Временный комитет как орган Государственной думы, в лице которого она получила права верховной власти, не совсем верно. Даже если исходить из того, что создание Комитета поддержало большинство депутатов, Комитет все равно нельзя считать органом Государственной думы, так как он был создан не обладавшим такими полномочиями Советом старейшин. Государственная дума не руководила его действиями и не контролировала их, с 27 февраля по 3 марта Комитет ни разу не отчитался перед Думой или хотя бы ее Советом старейшин. Даже такие важные мероприятия как создание Временного правительства или направление А.И. Гучкова и В.В. Шульгина к Николаю II с Думой не согласовывались. Более того, основная масса депутатов не имела к этим решениям никакого отношения, приняты они были в узком кругу членов думского Комитета, который если с кем и согласовывал свои действия, так это с Советом рабочих депутатов. Это учреждение появилось на свет практически одновременно с Временным комитетом и сразу же «включилось» в нормотворческую деятельность. Уже ранним утром 28 февраля Исполком Совета принял следующее постановление: 1. Немедленно организовать районные комитеты. 2. Установить сборные пункты для вооруженных рабочих и войск в каждом районе. 3. На всех фабриках и заводах организовать милицию по 100 человек на каждую тысячу рабочих. Избранная милиция должна организованно явиться к сборным пунктам, куда будут присланы указания Совета рабочих депутатов. Заседание Совета назначить на 12 часов 28 февраля.⁶⁶⁴

А 1 марта Исполкомом было опубликовано постановление, предписывающее изъять из распоряжения старой власти все государственные финансовые средства. При этом исполнение

⁶⁶¹ Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. М. 1967. С. 265.

⁶⁶² Николаев А.Б. Революция и власть: Государственная дума IV созыва 27 февраля – 3 марта 1917 г. // Дисс... док. ист. наук. Санкт-Петербург. 2005. С. 766.

⁶⁶³ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 800.

⁶⁶⁴ Цит. по: Минц. И.И. История Великого Октября. В 3 т. М. 1977. Т. 1. С. 478.

данного постановления Совет возложил на Временный комитет.⁶⁶⁵ Вечером этого же дня М.В. Родзянко дал указание кадету И. М. Рамоту установить охрану Государственного банка,⁶⁶⁶ а Военная комиссия направила караулы к помещениям сберегательных касс, казначейств, а также частных банков.⁶⁶⁷

Самым же известным «плодом» нормотворческой деятельности Совета рабочих депутатов стал Приказ № 1, установивший новые правила организации вооруженных сил и фактически «выдернувший» из-под думского Комитета военную опору в лице рядовых солдат. Следует отметить, что издание Приказа № 1 вызвало резкое неприятие со стороны членов Временного комитета, но все-таки не привело к разрыву между ним и Советом рабочих депутатов, и стороны продолжили сотрудничество.

Что касается верхней законодательной палаты, то в событиях 27 февраля – 02 марта 1917 года она участия не принимала. Председатель Государственного совета И.Г. Щегловитов был арестован восставшими 27 февраля, а государственный секретарь С.Е. Крыжановский – в ночь на 2 марта, в результате фактическое руководство Госсоветом перешло в руки комиссара Временного комитета в Государственной канцелярии Д.Д. Гримма. А.Б. Николаев не исключает, что «направляя комиссара в Мариинский дворец ВКГД (или его некоторые члены) поручили Гримму создать условия для возобновления деятельности Государственного совета, что было невозможно без нормальной работы Государственной канцелярии».⁶⁶⁸ Однако, если такое поручение и было, то выполнить его комиссару не удалось. Наиболее одиозные члены Госсовета по назначению были арестованы, а остальные пребывали в растерянности. Что касается членов Государственного совета по выборам, то их активность ограничилась лишь двумя акциями. В ночь с 27 на 28 февраля группа из 23 выборных членов направила коллективное обращение к Николаю II с просьбой даровать ответственное министерство, а на следующий день другая группа из 14 человек, направила председателю М.В. Родзянко письмо, в котором выразила «полное сочувствие патриотическим усилиям думского Комитета в деле водворения порядка в отечестве».⁶⁶⁹

Таким образом, в период с 27 февраля по 2 марта законодательная деятельность осуществлялась двумя самочинными организациями: Временным комитетом членов Государственной думы и Советом рабочих депутатов. Поэтому, по нашему мнению, можно

⁶⁶⁵ Цит. по: Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в 1917 году: Протоколы, стенограммы и отчеты, резолюции и постановления общих собраний, собраний секций, заседаний Исполнительного комитета, Бюро Исполнительного комитета и фракций (27 февраля-25 октября 1917 года). Т. 1. Л. 1993. С. 41-42.

⁶⁶⁶ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 383.

⁶⁶⁷ Там же. С. 388-389.

⁶⁶⁸ Там же. С. 529.

⁶⁶⁹ Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 533.

согласиться с мнением А.Б. Николаева, что «... верховная власть Временного комитета Думы была ограничена, во-первых, сотрудничеством с Петроградским Советом рабочих и солдатских депутатов, а, во-вторых, фактом формально еще существовавшей верховной власти императора Николая II». ⁶⁷⁰

4.4. Временное правительство и Государственная дума

«Законодательный процесс в развитых капиталистических странах, где буржуазия властвует в основном демократическими методами, - писал А.А. Мишин, - самым детальнейшим образом регламентирован и упорядочен». ⁶⁷¹ Это наблюдение авторитетного правоведа нельзя отнести к России 1917 года. В первые дни марта у современников, в том числе и у самих участников революционных событий, отсутствовало единое понимание того, кто станет осуществлять законодательную власть. Так, М.В. Родзянко 3 марта заявил генералу Рузскому, что «все остается в таком виде: Верховный Совет (имеется в виду ВКГД – А. К.), ответственное министерство и действия законодательных палат до разрешения вопроса о конституции Учредительным Собранием». ⁶⁷²

Мнение председателя Думы разделяли далеко не все. Например, члены Государственного совета Н.С. Таганцев и М.А. Стахович полагали, что, наоборот, как раз дальнейшая судьба законодательных палат зависит от воли Временного правительства. ⁶⁷³ Другой член Госсовета А.Д. Голицин заявил в интервью, что вообще не видит смысла возобновлять деятельность законодательных палат, поскольку в революционное время власть должна быть сплоченной, а потому не следует «разбивать» полноту власти Временного правительства работой Государственной думы и Государственного совета. ⁶⁷⁴

Очень скоро стало ясно, что правы оказались члены Государственного совета, а не председатель Думы. Временное правительство, не желая делиться законодательной властью ни с законодательными палатами, ни с Советом рабочих и солдатских депутатов, на первом же заседании, состоявшемся 2 марта 1917 года, приняло решение, что «после происшедшего государственного переворота основные законы Российского государства должны считаться недействительными и Временному правительству надлежит установить как в области

⁶⁷⁰ Там же. С. 800.

⁶⁷¹ Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М. 1972. С. 241.

⁶⁷² Красный архив. Т. 3 (23). 1927. С. 29.

⁶⁷³ Вечернее время. 1917. 6 марта. С. 2.

⁶⁷⁴ Там же. С. 2.

законодательства, так и управления те нормы, которые оно признает соответствующими в данный момент».⁶⁷⁵

Но поскольку это решение правительства опубликовано не было, какое-то время в политических и общественных кругах ходили слухи, что законодательные палаты возобновят свою деятельность и при новом строе. Так, 2 марта 1917 г. «Утро России» сообщило, что в настоящий момент «руководящие круги Государственной думы весьма заняты вопросом: кто должен быть назначен председателем Государственного совета». По сведениям газеты, «некоторые усиленно выдвигали кандидатуру А.И. Гучкова, но ввиду того, что Гучков признается наиболее желательным на посту военного министра, кандидатура его на вышеупомянутый пост будет снята».⁶⁷⁶

Однако постепенно становилось понятно, что законодательная власть оказалась в руках правительства. Пятого марта 1917 г. Г.Е. Львов заявил: «Вопрос о созыве палат в настоящее время не возбуждался. Волей народа Временное правительство сосредоточило в себе всю власть в Империи... Едва ли возможен созыв палат до созыва Учредительного собрания».⁶⁷⁷ А на следующий день «Вечернее время» со ссылкой на «авторитетные источники» сообщило, что «старый порядок проведения законов через нижнюю и верхнюю палаты для их утверждения будет изменен», и законодательная власть будет сосредоточена в руках Временного правительства «впредь до созыва Учредительного собрания, которому предстоит выработать новый порядок законодательства».⁶⁷⁸

В этом «начинании» правительство получило безоговорочную поддержку со стороны основных политических партий. Уже 3 марта 1917 года ЦК партии Народной свободы принял постановление, в котором признал, «что Временное правительство должно считаться имеющим законодательную и исполнительную власть».⁶⁷⁹ Что касается основных социалистических партий, то у них отстранение «черносотенной» Думы от законодательной власти ничего кроме одобрения вызвать не могло.

Таким образом, законодательная власть полностью сосредоточилась в руках Временного правительства. Г.Е. Львов в беседе с председателем бюро печати, объяснил это тем, что «управление в условиях революционного времени не может походить вполне на управление при обычном течении жизни».⁶⁸⁰ Надо сказать, что эти доводы министра-председателя разделяло немало политиков, правоведов и публицистов. Так, В.М. Устинов писал, что Временное

⁶⁷⁵ ГАРФ. Ф. 601. Оп. 1. Д. 2103. Л. 1.

⁶⁷⁶ Утро России. 1917. 2 марта. С. 2.

⁶⁷⁷ Цит. по: Николаев А.Б. Указ. Соч. С. 235.

⁶⁷⁸ Вечернее время. 1917. 6 марта. С. 2.

⁶⁷⁹ Протоколы Центрального Комитета Конституционно-демократической партии. 1915-1920 гг. // Под ред. В.В. Шелохаева. В 6 т. Т. 1. М. 1998. С. 354.

⁶⁸⁰ Утро России. 1917. 19 марта. С. 5.

правительство получило не только исполнительную, но и законодательную власть потому, что в период радикальной трансформации государственного строя законодательный процесс должен осуществляться оперативно, а законодательные палаты в силу своей природы не могут этого обеспечить.⁶⁸¹ Об этом же говорил и лидер народных социалистов А.В. Пешехонов. Он указывал, что от революционного правительства требуются «быстрые и энергичные распорядительные действия», направленные на разрушение старых и установление новых общественных отношений, в первую очередь в области земельного вопроса, иначе страна может легко скатиться к анархии. И поэтому, считал Пешехонов, Временное правительство должно как можно скорее проводить реформы без оглядки на Учредительное собрание, которому «вероятнее всего, придется лишь оформить и санкционировать то, что будет совершено и достигнуто в процессе революции».⁶⁸²

«Гипертрофия власти, - отмечал публицист меньшевистской газеты «День», - это неизбежное явление революционного времени», и потому «элементы автократизма» во власти Временного правительства неизбежны.⁶⁸³

Таким образом, Государственная дума оказалась отстранена от законодательной власти. Символическая точка в этом процессе была поставлена 15 апреля, когда Временное правительство поручило Министерству внутренних дел забрать из Таврического дворца находившиеся там законопроекты и внести их на рассмотрение правительства.⁶⁸⁴ Члены Временного комитета понимали, что при отсутствии поддержки со стороны влиятельных общественных сил попытки Думы выдвинуть претензии даже только на законодательную власть изначально обречены на провал. Поэтому Комитет не стал «пререкаться» с правительством и заявил, что теперь видит политическую роль Думы в том, чтобы «громко возвышать свой голос в тяжелую для родины минуту, предупреждать ее о грозящих опасностях и указывать на правильный путь».⁶⁸⁵ Время от времени члены Думы собирались на частные совещания для обсуждения политических вопросов и принимали по ним постановления.

Однако хотя законодательные палаты утратили принадлежащую им власть, тем не менее, Временное правительство не желало их упразднить. «Дума была тенью своего прошлого. К тому же срок ее избрания наступал в том же году. Временное правительство потом решило выдавать до этого срока содержание депутатам и не возражало против созыва председателем ее наличного состава» - охарактеризовал много лет спустя политику правительства по отношению к Думе П.Н.

⁶⁸¹ Устинов В.М. Новый государственный строй. Вестник права. 1917. 14 марта. С. 229.

⁶⁸² Пешехонов А.В. Нужны не совещания, а действия // Дело народа. 1917. 23 марта. С. 1.

⁶⁸³ Иванович Ст. Коалиционное министерство // День. 1917. 1 апр. С. 1.

⁶⁸⁴ Журналы заседаний Временного правительства // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 1. Март-апрель 1917 года. М. 2001. С. 308.

⁶⁸⁵ Известия Временного Комитета. 1917. 15 июля. С. 1.

Милюков.⁶⁸⁶ Однако в реальности отношения правительства с законодательными палатами носили более сложный характер. Периодически (особенно в первые месяцы после революции) правительство привлекало Временный комитет к выполнению тех или иных государственных задач. Например, 23 марта 1917 года правительство постановило, что из членов Временного Высшего Дисциплинарного суда двое избираются думским Комитетом или созванным им собранием депутатов.⁶⁸⁷ Также правительство включило представителей Думы и Государственного совета в состав Особого совещания для обсуждения и объединения мероприятий по обеспечению топливом путей сообщения, государственных и общественных учреждений и предприятий, работающих для целей государственной обороны.⁶⁸⁸ А Приказом министра юстиции от 26 апреля 1917 года «О порядке рассмотрения министерством юстиции просьб о помиловании или облегчении участи осужденных по делам, решенным приговорами судебных мест» предусматривалось участие представителя Думы в составе Особой комиссии для рассмотрения ходатайств о помиловании.⁶⁸⁹

Сохранение за депутатами особого статуса подтвердило постановление правительства от 11 апреля 1917 г. «Об уголовной и гражданской ответственности служащих», в соответствии с положениями которого члены Государственной думы «за преступные деяния, совершенные при исполнении или по поводу исполнения лежащих на них по сим званиям обязанностей» подлежали суду Уголовного кассационного департамента Правительствующего сената.⁶⁹⁰

Периодически Временное правительство «вспоминало» и о верхней палате. Так, пятого мая 1917 г. им было принято постановление об упразднении должности членов Государственного совета по назначению. Однако это на первый взгляд «революционное» решение в социалистических кругах было встречено неодобрительно. А.Г. Гойбархг небезосновательно отметил, что по смыслу данного постановления его действие не распространяется на выборных членов законодательной палаты, и, следовательно, «государственный совет как учреждение не упраздняется, а сохраняется».⁶⁹¹

Вообще, благожелательное отношение Временного правительства к законодательным палатам, и в первую очередь к Думе, раздражало социалистов, считавших, что революция положила конец функционированию этой «устаревшей статьи Свода законов» вследствие чего последняя утратила «юридическую силу».⁶⁹² Так, меньшевики внесли на I съезде Советов

⁶⁸⁶ Милюков П.Н. Воспоминания. В 2 т. Т. 2. М. 1990. С. 260.

⁶⁸⁷ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Пг. 1917. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая 1917 г. С. 112.

⁶⁸⁸ Журналы заседаний Временного правительства // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 3. Июль-август 1917 года. С. 15-16.

⁶⁸⁹ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. С. 402.

⁶⁹⁰ Там же. С. 152.

⁶⁹¹ Гойбархг. А.Г. Сохранение государственного совета // Новая жизнь. 1917. 26 мая. С. 1.

⁶⁹² Семенов Т. Революция или рекреация? // Новая жизнь. 1917. 13 июня. С. 3.

резолуцию, в которой говорилось, что «революция, разрушив основы старого режима, тем самым упразднила Гос. Думу и Гос. Совет как органы государственной власти и что она же лишила их личный состав звания, дарованного им старым порядком...поэтому все выступления бывших членов Гос. Думы и Гос. Совета являются выступлениями частной группы граждан свободной России». ⁶⁹³ «Юридически их (Госдумы и Госсовета) уже нет, - заявлял центральный орган партии эсеров, - они не существуют, ибо основные законы целиком упраздняются всякой победоносной революцией». ⁶⁹⁴

Одновременно социалисты регулярно требовали от правительства «положить предел заигрыванию с этим пережитком царской России» и упразднить его. ⁶⁹⁵ Так, 22 июля 1917 г. фракция социалистов-революционеров Совета рабочих и солдатских депутатов приняла резолюцию, требующую от Временного правительства провозгласить «...Гос. Думу и Гос. Совет несуществующими, как государственные учреждения, со всеми вытекающими из этого последствиями». ⁶⁹⁶

Такого рода резолюции и требования вызывали протесты со стороны Временного комитета, утверждавшего, что в настоящий момент «нет той власти, которая могла бы до созыва Учредительного Собрания или до истечения в октябре полномочий Гос. Думы распустить Гос. Думу». ⁶⁹⁷

Однако помимо протестов Временного комитета социалисты сталкивались в этом вопросе с противодействием партии Народной свободы. Кадеты не соглашались с утверждением, что революция ликвидировала Думу, обосновывая это тем, что существование законодательной палаты «признается и теми, кто требует для ее уничтожения специального правительственного декрета», ⁶⁹⁸ и, конечно, они были категорически против упразднения Думы. Например, «Московские ведомости» утверждали, что поскольку Дума является источником власти Временного правительства, решение о ее упразднении сведет на нет правительственные полномочия, и в таком случае «тем министрам, которые признают и свою связь, и свою ответственность перед Думой, остается лишь уйти, на их место станут «облеченные доверием» солдатских и рабочих депутатов новые министры, и их орган станет настоящим русским парламентом, хотя он добьется этого путем величайшего насилия и беззакония». ⁶⁹⁹

Почему же кадеты, сыгравшие определяющую роль в удалении Думы от власти, вдруг превратились в ее защитников? Причину этого откровенно объяснил 18 июля на частном

⁶⁹³ Новая жизнь. 1917. 10 июня. С. 2.

⁶⁹⁴ Дело народа. 1917. 21 июля. С. 1.

⁶⁹⁵ Утро России. 1917. 13 июня. С. 1.

⁶⁹⁶ РГАСПИ. Ф. 273, ед. хр. 13. О. 1. Л. 143.

⁶⁹⁷ Речь. 1917. 9 июня. С.3.

⁶⁹⁸ Речь. 1917. 17 июня. С. 2.

⁶⁹⁹ Экспроприация верховной власти // Московские ведомости. 1917. 14 июня. С. 1.

совещании депутатов П.Н. Милюков. Он заявил, что в случае если Временное правительство «потеряет всякий авторитет», Дума сможет «сыграть роль и в лице ее Временного комитета и в лице ее, может быть, самой как учреждения». ⁷⁰⁰ Иными словами, кадеты рассматривали законодательную палату в качестве резервного органа государственной власти, который можно будет использовать как противовес Совету рабочих и солдатских депутатов в случае полного разрушения легитимности правительства.

В свою очередь лидеры социалистов, не желая разрывать коалицию с «буржуазией», не решались поставить «ребром» вопрос об упразднении законодательных палат. Но с каждым месяцем кадетам становилось все труднее защищать Думу от нарастающего вала обвинений в участии в контрреволюционных заговорах. Решающий удар по ее репутации нанес корниловский мятеж. Социалисты были уверены, что думские деятели оказывали содействие мятежному генералу, а среди лиц, арестованных по подозрению в причастности к заговору, были такие известные депутаты как В.Н. Львов, В.В. Шульгин и В.М. Пуришкевич. ⁷⁰¹

Поэтому на переговорах о создании третьей коалиции представители революционной демократии вынуждены были поставить условием своего вступления в кабинет требование о роспуске обеих законодательных палат. Однако участвовавшие в переговорах представители кадетского ЦК и московские общественные деятели заявили, что у правительства отсутствуют полномочия распускать Госдуму, и потому юридически правильным будет дождаться истечения срока ее полномочий. Тогда представители советских партий, боясь развала намечающегося соглашения, не стали настаивать на этом условии, заявив при этом, что оставляют за собою право «возбудить через министров-социалистов вопрос о роспуске Думы в самом Временном правительстве». ⁷⁰²

Но в условиях разрастающегося революционного кризиса и усиливающейся с каждым днем радикализации общества отстаивать существование законодательных палат стало просто невозможно, и потому Временное правительство приняло решение распустить Думу и признать утратившими силу полномочия членов Государственного совета по выборам. Как сообщало «Дело народа», при обсуждении часть министров высказалась за то, чтобы все-таки не распускать Думу в настоящий момент, а дождаться окончания срока ее полномочий. Позиция этой группы отразилась в сохранившемся в архивах первоначальном проекте постановления о роспуске Государственной думы, мотивировочная часть которого выдержана в комплиментарном стиле по отношению к законодательной палате. В ней перечисляются ее заслуги перед революцией, а роспуск мотивируется истечением пятилетнего срока полномочий депутатов. ⁷⁰³

⁷⁰⁰ Утро России. 1917. 19 июля. С. 2.

⁷⁰¹ Новая жизнь. 1917. 5 сент. С.2-3

⁷⁰² Речь. 1917. 24 сент. С. 3.

⁷⁰³ ГАРФ. Ф. 1807. О. 1. Д. 466. Л. 3-4.

Однако в сложившейся политической ситуации, когда на думский Комитет со всех сторон сыпались обвинения в поддержке генерала Корнилова, и социалисты все настойчивее требовали «распустить Государственную думу четвертого созыва и закрыть временный комитет Гос. Думы как контрреволюционную организацию», Керенский посчитал неправильным утверждать такое постановление.⁷⁰⁴ Поэтому со своей стороны он предложил мотивировать решение о роспуске тем, что одновременное существование двух представительных органов - Думы и предпарламента - является неправильным с формальной точки зрения. В итоге правительство постановило распустить Государственную думу «в виду начала... избирательного производства» в Учредительное собрание. Одновременно правительство упразднило должности членов Государственного совета по выборам.⁷⁰⁵

М.В. Родзянко в интервью заявил, что «говорить о закономерности акта 6 октября не приходится», поскольку, «Думу может распустить только верховная власть, источник которой заключается... в той же самой Гос. Думе».⁷⁰⁶ Однако оспаривать это решение он не собирался, объяснив это тем, что «Дума лишена всякой возможности защищать себя и свои права».⁷⁰⁷

Исследователь законодательной деятельности Временного правительства И.В. Евдошенко пришла к выводу, что думский Комитет «играл роль своеобразного законосовещательного органа при правительстве». Этот орган по собственной инициативе «определял на свое рассмотрение законопроекты или мероприятия правительства, на которые давал свои заключения». И хотя его акты «не были обязательными для правительства, но комитет был вправе публиковать их, организуя, таким образом, общественное мнение и его давление на правительство».⁷⁰⁸

По нашему мнению, вывод И.В. Евдошенко нельзя признать правильным. Приведенные ею характеристики законосовещательного органа при главе государства, пусть даже и своеобразного, можно применить к очень многим общественным объединениям. Ведь даже партия большевиков тоже нередко рассматривала законопроекты и мероприятия правительства и публиковала свои «заключения» на страницах партийных газет.

Что касается неформальных рычагов влияния Временного комитета, то имеющиеся в распоряжении ученых документы не позволяют достоверно определить степень влияния Комитета на правительства. Поэтому диапазон мнений по этому вопросу крайне широк: от взгляда, что правительство послушно исполняло волю Комитета до позиции, что оно совершенно с ним не считалось.

⁷⁰⁴ Новая жизнь. 1917. 3 сент. С. 3.

⁷⁰⁵ Дело народа. 1917. 7 окт. С. 4.

⁷⁰⁶ Утро России. 1917. 8 окт. С. 4.

⁷⁰⁷ Там же. С. 4.

⁷⁰⁸ Евдошенко И.В. Законодательная деятельность Временного правительства в России (февраль-октябрь 1917 г.) // Дисс... канд. юр. наук. Екатеринбург. 2007. С. 67.

4.5. Временное правительство и Совет рабочих и солдатских депутатов

Теоретически заявить о претензиях на законодательную власть мог и Совет рабочих и солдатских депутатов. Например, такая идея выдвигалась известным правоведом М.А. Рейснером, рассматривавшим Совет в качестве своего рода «революционного парламента». ⁷⁰⁹ Этот «парламент», по мнению Рейснера, обладал такой же широкой компетенцией как и английский парламент середины XVII столетия. Он имел право обсуждать и одобрять издаваемые Временным правительством законы и указы, а при необходимости - самостоятельно издавать указы и приказы, а также арестовывать и предавать суду лиц, представляющих опасность для революции. Но политические события первых месяцев революции правильность выводов М.А. Рейснера не подтвердили. Совет рабочих и солдатских депутатов, конечно, продолжал оказывать большое влияние на деятельность правительства, но претендовать на роль законодательного органа он не стал. Уже после революции эсер Н.С. Русанов признавал, что Совет «не был законодательным учреждением в полном смысле этого слова», и хотя большинство правительственных мер «было вызвано и, во всяком случае, одобрено Советом», все-таки «революционное законотворчество в виде декретов и циркуляров исходило главным образом от Временного правительства и сотрудничавших с его членами разных комиссий из специалистов». ⁷¹⁰

Таким образом, законодательная власть сосредоточилась в руках Временного правительства, и на протяжении полугода основные политические силы не предпринимали попыток заставить правительство ею поделиться с каким-либо иным органом государственной власти или учреждением. Однако корниловский мятеж резко изменил политическую ситуацию в стране. Шестнадцатого сентября бывший министр юстиции А.С. Зарудный, выступая на заседании Демократического совещания, предложил создать для укрепления власти Временного правительства специальный представительный орган - предпарламент. ⁷¹¹ Поскольку эта идея была подхвачена остальными участниками совещания, а также основными социалистическими партиями, перед правительством «замаячила» перспектива утраты, как минимум, части полномочий в законодательной сфере. Однако такой вариант развития событий не устраивал А.Ф. Керенского, поэтому правительство (точнее осуществлявшая в эти дни управление страной директория), высказав опасение, что предпарламент «может превратиться в орган законодательный и самое его образование легко может повлечь отсрочку Учредительного собрания», поручило управляющему министерством юстиции А.А. Демьянову подготовить

⁷⁰⁹ Рейснер М.А. Русская революция 1917 года и ее учреждения. Петроград. 1917. С. 21.

⁷¹⁰ Русанов Н.С. Февральская революция и октябрьский переворот // РГАСПИ. Ф. 274. Д. 40. О. 1. Л. 40-41.

⁷¹¹ Новая жизнь. 1917. 17 сент. С. 3.

проект «наиболее желательной» формы организации верховной власти до Учредительного собрания, затронув в нем в том числе и вопрос об устройстве представительного органа.

В разработанном во исполнение данного поручения проекте подчеркивалось, что поскольку предпарламент «не может быть ныне построен на настоящем выборном начале», за ним можно признать «лишь право совещательного учреждения, сохранив право решающего голоса исключительно за Временным правительством».⁷¹²

По смыслу проекта предпарламенту отводилась роль даже не законосовещательного органа, а, скорее, своего рода коллегиального советника при правительстве. Министерство предлагало «не возлагать на правительство безусловной обязанности» вносить на рассмотрение предпарламента все вопросы законодательного характера, а «подчинить его ведению те из них, которые ввиду особо серьезного их значения правительство почитало бы необходимым подвергнуть предварительному коллегиальному обсуждению».⁷¹³ Это объяснялось тем, что «при настоящих условиях многие акты верховного управления могут иметь для страны большее значение, чем некоторые меры законодательного свойства, и потому нуждаться в предварительном одобрении их представительным учреждением».⁷¹⁴

Таким образом, Керенский даже не рассматривал варианта передачи законодательной власти представительному органу, и в этом он нашел союзников в лице союзниками кадетов. На проходивших с 22 по 22 сентября 1917 г. переговорах, посвященных созданию третьей коалиции, представлявшие партию Народной свободы В.Д. Набоков и М.С. Аджемов заявили, что кадеты не будут участвовать в коалиции в том случае, если предпарламент будет наделен реальной властью.⁷¹⁵

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».⁷¹⁶ Социалисты даже согласились с тем, то положение о предпарламенте будет разработано правительством.

После заседания в течение нескольких дней проект «Положения о Временном совете Российской Республики» был подготовлен М.С. Аджемовым и Н.И. Лазаревским, и уже 27 сентября Юридическое совещание приступило к его рассмотрению. В соответствии с достигнутыми договоренностями положениями проекта устанавливалось, что ведению Совета

⁷¹² Утро России. 1917. 21 сент. С. 2.

⁷¹³ Там же. С. 2.

⁷¹⁴ Там же. 1917. 21 Сент. С. 2.

⁷¹⁵ Цит. по: Ознобишин Д.В. Буржуазная диктатура в поисках парламентского прикрытия // Исторические записки. М. 1974. № 93. С. 127.

⁷¹⁶ Новая жизнь. 1917. 27 сент. С. 3.

подлежит «обсуждение законодательных предположений, кои будут переданы в Совет Временным правительством».⁷¹⁷ Однако Юридическое совещание, посчитав эту формулировку недостаточно определенной, решило «для оттенения совещательного характера занятий Совета», изложить ее в иной редакции: «Ведению Временного совета подлежат: а) обсуждение законодательных предположений, по коим Временное правительство признает нужным иметь заключение Совета, а равно подготовительная разработка законодательных вопросов, возникших по собственной инициативе Совета».⁷¹⁸

Таким образом, попытка социалистов передать законодательную власть предпарламенту закончилась неудачей. Правда, они рассчитывали, что правительство не осмелится произвольно игнорировать мнение предпарламента по поводу выносимых на его рассмотрение законодательных актов, и это увеличит его роль в государственном управлении.⁷¹⁹ «Революционному периоду, - заявлял центральный орган эсеров, - присущ, по преимуществу, тот экстраординарный источник права, который знает и мирное время, и который наука называет общественным или народным провозглашением... Общественное провозглашение в истории человечества неоднократно играло роль суррогата нормального законодательства. Ту же роль придется играть и Временному совету республики, который явится трибуной или рупором, через который отдельные классы, группы, партии и прочие организованные слои русского населения «будут провозглашать» свои нужды и требования».⁷²⁰

Что касается предпарламента, то уже на втором пленарном заседании им были образованы 12 комиссий (распорядительная, по обороне, земельная и др.), в которых должны были предварительно рассматриваться вносимые правительством законопроекты.⁷²¹ Так, комиссией по укреплению республиканского строя и борьбе с анархией и контрреволюцией был рассмотрен проект «Положения о борьбе с погромным движением и другими нарушениями революционного порядка».⁷²² Земельной комиссией были рассмотрены законопроекты о земельных комитетах, об охране и вырубке лесов.⁷²³ Но уже через две недели после создания комиссий предпарламент был разогнан большевиками, и поэтому невозможно точно сказать, насколько плодотворной оказалась бы его деятельность по рассмотрению законопроектов, и стало бы Временное правительство считаться с его мнением. Но учитывая тот факт, что 24 октября А.Ф. Керенский отверг призыв предпарламента провести земельную реформу, можно предположить, что нет.

⁷¹⁷ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 2. С. 258.

⁷¹⁸ Там же. С. 259.

⁷¹⁹ Руднева С.Е. Предпарламент. Октябрь 1917 года. Опыт исторической реконструкции. М. 2006. С. 66.

⁷²⁰ Революционное право и Совет Республики // Дело народа. 1917. 7 окт. С. 1.

⁷²¹ Руднева С.Е. Указ. Соч. С. 223.

⁷²² Там же. Соч. С. 237.

⁷²³ Там же. С. 258.

Таким образом, по ряду причин ни Государственной дума, ни Совет рабочих и солдатских депутатов, ни предпарламент законодательную власть не получили, и Временному правительству на протяжении всех восьми месяцев своей жизни удавалось оставаться, по выражению Н.Д. Авксентьева, «единой законодательной властью, выражающей волю всего революционного народа».⁷²⁴

4.6. Временное правительство как орган законодательной власти

Сосредоточение в своих руках законодательной власти поставило перед Временным правительством ряд вопросов: каковы будут пределы его законодательных полномочий, каков будет порядок принятия законодательных актов, как будет организована законотворческая работа и т. п.

Первым делом Временное правительство обратило внимание на необходимость провести разграничение между законом и ведомственным нормативным актом. Седьмого марта им было принято постановление, касающееся организации законодательного процесса: «Товарищи министров могут заменять министров в заседаниях Совета Министров во всех случаях, за исключением тех, когда Совет Министров, действуя в качестве высшего государственного органа власти, утверждает акты законодательного характера».⁷²⁵ Таким образом, для утверждения законодательного акта требовалось, чтобы в заседании участвовали исключительно министры.

Одновременно Юридическим совещанием был подготовлен «проект постановления Временного правительства о порядке обнародования «исходящих от Временного правительства распоряжений»:

- 1) По делам, требующим рассмотрения в порядке законодательном, издавать «указы» Временного правительства за подписью все его членов.
- 2) По делам, требующим по действующим законам разрешения в порядке верховного управления, издать постановления Временного правительства за подписью председателя.
- 3) По делам, по действующим законам, разрешаемым властью отдельных министров, издавать по-прежнему распоряжения министров.⁷²⁶

Девятого марта правительство утвердило проект, поменяв в нем местами слова «указы» и «постановления».⁷²⁷ Однако вскоре стало понятно, что требование наличия на законодательном акте подписей всех членов правительства сильно усложняет законодательный процесс. Поэтому

⁷²⁴ ГАРФ. Ф. 398. О. 2. Ед. Хр. 16. Л. 26.

⁷²⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 45.

⁷²⁶ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. .Т. 1. С. 37

⁷²⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 64.

11 мая 1917 г. правительство изменило этот порядок, постановив, что «по делам, требующим рассмотрения в порядке законодательном, постановления Временного правительства издаются за подписанием министра-председателя и подлежащего министра, за исключением постановлений особой важности, подписываемых всеми членами Временного правительства».⁷²⁸

Как указывалось выше, регулирование деятельности вооруженных сил не входило в сферу ведения законодательных палат, и соответствующие законопроекты по рассмотрению Военным - или Адмиралтейств советами направлялись на утверждение монарха. А.И. Гучков приказом ввел в отношении военного министерства следующий порядок принятия нормативных правовых актов: «законоположения, проходившие через Военный совет и требовавшие для вступления в силу высочайшего утверждения, считать вступающими в силу со времени утверждения их Военным советом, если дело по своему существу не подлежит направлению в Совет министров».⁷²⁹

Через месяц был подготовлен проект, предусматривающий аналогичный порядок для морского министерства. Девятнадцатого апреля он был рассмотрен Юридическим совещанием. Выступавший в роли докладчика Б.Э. Нольде дал в целом положительный отзыв о проекте. Отметив насущную необходимость «разгрузить Временное правительство от массы дел по военному и морскому ведомствам, ранее представлявшихся на высочайшее утверждение», докладчик не согласился с тем, чтобы этот порядок устанавливался приказом министра, поскольку «издание такого рода акта... ,безусловно, должно исходить от имени Временного правительства как органа, осуществляющего верховную власть в государстве, и должно относиться в равной мере к каждому из упомянутых выше ведомств».⁷³⁰ Поэтому Б.Э. Нольде предложил урегулировать порядок постановлением Временного правительства.⁷³¹

Юридическое совещание, согласившись с докладчиком, подготовило проект постановления «О порядке направления дел, требовавших до 27 февраля 1917 года утверждения императорской власти», и 9 мая 1917 г. это постановление было утверждено правительством. В отношении нормативного правового регулирования деятельности вооруженных сил постановлением устанавливался следующий порядок: дела, направлявшиеся в порядке статьи 96 Основных государственных законов, разрешаются властью Военного совета и Адмиралтейств-совета, по принадлежности. В случае несогласия военного министра с постановлением Военного совета или морского министра с постановлением Адмиралтейств-совета, дело представляется на разрешение Временного правительства».⁷³²

⁷²⁸ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 20.

⁷²⁹ Вестник Временного правительства. 1917. 5 марта. С. 2.

⁷³⁰ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 1. С. 168.

⁷³¹ Там же. С. 168.

⁷³² Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 19.

Что касается непосредственно законотворческой деятельности, то здесь задача правительства облегчалась тем, что, как указывалось выше, 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. Например, постановлением от 15 июля 1917 г. оно установило, что обязательные постановления, затрагивающие вопросы торговли, промышленности и сельского хозяйства, если законом не установлено иное, издаются по соглашению соответствующего министра с ведомствами торговли и промышленности, продовольствия, земледелия и труда. Если же такие постановления затрагивают сферу ведения министерств путей сообщения или финансов, то - по соглашению с этими ведомствами.⁷³³

Кроме министерств важную роль в законодательной деятельности Временного правительства играло Юридическое совещание, рассмотревшее за время своей деятельности 56 законопроектов.⁷³⁴ В датируемой сентябрем 1917 г. объяснительной записке к проекту его штатного расписания констатируется, что «за истекшие шесть месяцев деятельности Юридического совещания, чрез него были проведены все сколько-нибудь важные проекты законодательного характера, причем в большинстве случаев соответственные акты были изданы в том виде, который был установлен Юридическим совещанием».⁷³⁵

Следует отметить, что Временное правительство фактически отказалось от последовательного проведения принципа гласности в законодательной деятельности. Конечно, если царская бюрократия могла позволить себе при подготовке законопроектов не интересоваться общественным мнением, то у Временного правительства такой возможности не было. Поэтому некоторые законопроекты выносились разрабатывавшими их министерствами на публичное обсуждение. Например, проект «Временного положения о губернских и уездных комиссарах» дважды выносился Министерством внутренних дел на обсуждение съездов губернских комиссаров. А для разработки наиболее важных с точки зрения правительства законопроектов создавались специальные комиссии. Так, подготовка проекта Положения о выборах в Учредительное собрание была поручена Особому совещанию, в состав которого входило более чем 100 человек, делегированных правительством, советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, политическими партиями, профсоюзам, национальными окраинами, казачеством.⁷³⁶ Работа этой комиссии широко освещалась прессой. Кроме того, в газетах нередко публиковались сообщения о ходе рассмотрения правительством тех или иных законопроектов.

⁷³³ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 139.

⁷³⁴ Неверов Е.Д. Юридическое совещание при Временном правительстве // Памятники права Временного правительства. Под ред. А.А. Демичева и Р.Л. Хачатурова. М. 2016. С. 46.

⁷³⁵ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 34. Л. 2.

⁷³⁶ Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание. Л. 1976. С. 126-127.

Однако необходимость соблюдения принципа гласности законодательного процесса не была установлена законом, а указанные выше действия по информированию общественности не носили системного характера. 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 меньшинства, ни отдельные мнения» не должны фиксироваться ни в журналах заседаний, ни в каких-либо иных документах.⁷³⁷

Таким образом, Временное правительство отказалось соблюдать принцип гласности, так как считало нецелесообразным в условиях крайне нестабильной политической ситуации выносить на обозрение общества свои внутренние противоречия. Стоит отметить, что в этом отношении оно не являлось первопроходцем. И. Бентам писал, что в период войны за независимость американский конгресс также принял за правило выдавать свои решения за единогласные.⁷³⁸

Также следует сказать несколько слов об утверждении бюджета. Государственная дума и царское правительство не успели принять бюджет на 1917 год, и поэтому на момент Февральской революции в соответствии со ст.116 Основных законов в стране действовал бюджет 1916 года. В связи с этим возник вопрос, должно ли Временное правительство принимать бюджет на 1917 год. Правовед А. Тютберг считал, что должно, обосновывая это тем, что в практике западноевропейских государств ни разу не было случая, чтобы хоть одна из них прожила целый год без бюджета. «Даже после переворота 2 декабря 1851 г., - писал он, - Людовик-Наполеон, присвоивший себе диктаторские полномочия, собственно властью составил бюджет на 1852 г». Единственным исключением, отмечал Тютберг, оказалась Россия, которой пришлось прожить 1907 год по бюджету предшествующего года по причине того, что II Дума не успела принять бюджет, а III Дума собралась только в конце года.⁷³⁹

Однако бюджет на 1917 год так и не был принят правительством. Что касается бюджета на 1918 год, все сходились во мнении, что на момент его рассмотрения уже соберется. Поэтому Юридическое совещание считало, что поскольку Учредительное собрание сосредоточит в своих руках «права бывшего монарха и бывших законодательных учреждений по рассмотрению и утверждению бюджета», Временному правительству останется только внести проект бюджета на

⁷³⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 52.

⁷³⁸ Бентам И. Тактика законодательных собраний. СПб. 1907. С. 32.

⁷³⁹ Тютберг А. Государственный бюджет в 1917 году // Право. 1917. 27 июня. С. 1009.

его рассмотрение.⁷⁴⁰ Такого же мнения придерживался и А. Тютберг. Как известно, утверждать бюджет на 1918 год, было суждено не Учредительному собранию, а Совету народных комиссаров.

4.7. Обнародование нормативных правовых актов

Временное правительство не стало создавать «с нуля» официальный печатный орган для обнародования нормативных правовых актов. Для этой цели оно решило использовать официальную газету «Правительственный вестник», сменив ее название на «Вестник Временного правительства». Организационно-техническое обеспечение работы официального органа было оставлено за Министерством внутренних дел. Шестнадцатого марта Временное правительство указало ведомствам «неукоснительно печатать в «Вестнике Временного правительства» все издаваемые ими нормативные правовые акты.⁷⁴¹

Однако через полтора месяца - 22 апреля 1917 г. - на заседании Юридического совещания Н.И. Лазаревский выступил с сообщением «о желательности распубликования всех законодательных актов Временного правительства в «Собрании узаконений и распоряжений Правительства».⁷⁴² Н.И. Лазаревский обратил внимание участников заседания, что издаваемые Временным правительством законодательные акты хотя и печатаются в «Вестнике Временного правительства», однако вопреки положениям п. 1 ст. 20 Учреждения Правительствующего Сената далеко не все акты обнародуются Сенатом в «Собрании узаконений и распоряжений Правительства».

Юридическое совещание, согласившись с мнением Н.И. Лазаревского, указало, что в настоящее время «имеющее государственно-правовое значение печатание законодательных актов в Собрании узаконений заменено...фактическим припечатанием их в «Вестнике Временного правительства», с какового припечатания акты Временного правительства, по-видимому, и почитаются вступившими в силу».⁷⁴³ Однако поскольку обнародование закона включает в себя в том числе «полномочия обнародывающего закон органа проверять формальную правильность его издания», Министерство внутренних дел, будучи органом подчиненного управления, не может «следить за правильностью действий органов верховной власти».⁷⁴⁴ Соответственно, полномочия «по обнародованию законов, указов и повелений, издаваемых в порядке верховного управления, а также международных актов и тех распоряжений

⁷⁴⁰ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 1. С. 370.

⁷⁴¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 110.

⁷⁴² Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 1. С. 177.

⁷⁴³ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 1. С. 179.

⁷⁴⁴ Там же. С. 179.

правительства, которым придается общеобязательное значение», должны принадлежать Правительствующему Сенату, а обнародование законодательного акта должно производиться посредством опубликования в «Собрании узаконений и распоряжений Правительства», а не в «Вестнике», - таков был вывод Юридического совещания.

Также Совещание отметило, что отсутствие контроля со стороны Сената за соблюдением формы издания нормативных правовых актов уже привело к «ряду недоразумений на практике»: в «Вестнике» периодически опубликовываются распоряжения отдельных министров, вносящих такие изменения в действующее законодательство, какие могли быть произведены лишь по постановлению Временного правительства». ⁷⁴⁵ 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». ⁷⁴⁶

Временное правительство, согласившись с мнением Юридического совещания, 26 апреля постановило «препровождать министру юстиции все законодательного характера постановления Временного правительства на предмет соответствующих распоряжений к обнародованию таковых постановлений Правительствующим сенатом в «Собрании узаконений и распоряжений правительства», а засим оглашать их во всеобщее сведение в «Вестнике Временного правительства». ⁷⁴⁷

Через два месяца по рекомендации Юридического совещания ⁷⁴⁸ правительство приняло постановление от 25 июля 1917 года «О порядке издания и обнародования общеобязательных для населения уставов, правил, инструкций, постановлений, наказов и распоряжений, издаваемых министрами и главноуправляющими», которым установило аналогичный порядок обнародования ведомственных нормативных правовых актов. ⁷⁴⁹

Однако в тоже время правительство не считало нужным отказываться от услуг «Вестника». Двадцать третьего мая 1917 году министром-председателем был утвержден Наказ «Вестнику Временного правительства», которым определил его статус как «официальной газеты, общей для всех Министерств и Управлений», а также установило его обязанности: «Своим назначением «Вестник» имеет полное, с соблюдением точной буквы текста, распубликование во всеобщее сведение актов и документов (законодательного и административного характера), исходящих от Временного правительства, а также оглашение действий и распоряжений по отдельным

⁷⁴⁵ Там же. С. 181.

⁷⁴⁶ Там же. С. 177.

⁷⁴⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 357.

⁷⁴⁸ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 2. С. 137-138.

⁷⁴⁹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 139

министерствам и правительственным учреждениям». ⁷⁵⁰ А 8 июня по предложению государственного контролера правительство постановило «включать в постановления Временного правительства, имеющие срочный характер, оговорку о том, что они вводятся в действие до обнародования Правительствующим сенатом, со дня припечатания каждого из них в «Вестнике Временного правительства». ⁷⁵¹

Следует отметить, что Юридическое совещание тоже считало возможным периодически использовать «Вестник» для обнародования отдельных нормативных актов. Например, когда перед правительством встал вопрос об опубликовании уже подписанных, но еще не обнародованных повелений императора по Собственной его императорского величества канцелярии, Юридическое совещание предложило в данном случае ограничиться публикацией в «Вестнике». ⁷⁵² Правительство, согласившись с мнением Совещания, постановило указанные повеления императора, а также подписанные им до 27 февраля приказы по гражданскому ведомству опубликовывать только в «Вестнике». ⁷⁵³

Однако механизм обнародования законодательных актов функционировал явно неудовлетворительно, о чем свидетельствует тот факт, что 29 апреля 1917 г. правительство было вынуждено рассматривать вопрос об устранении «медленности в обнародовании постановлений, указов и распоряжений». По результатам рассмотрения министру юстиции было поручено «принять зависящие меры» по обеспечению своевременного обнародования нормативных правовых актов в Собрании узаконений и распоряжений правительства. ⁷⁵⁴

Однако усилия министерства юстиции не давали нужного результата. И тогда правительство решило прибегнуть к помощи губернских комиссаров, возложив на них обязанность принимать меры «к ознакомлению населения с законами, а также с подлежащими опубликованию во всеобщее сведение постановлениями и распоряжениями Временного правительства и других центральных государственных установлений». ⁷⁵⁵ Однако поскольку предусматривающее эту обязанность «Временное положение о губернских и уездных комиссарах» было утверждено 19 сентября 1917 г., то есть всего за месяц до свержения правительства, оправдать возлагаемых на них надежд губернские комиссары не успели.

Неудовлетворительная организация работы по обнародованию нормативных правовых актов, а также необходимость осуществлять оперативное правовое регулирование в условиях экономической, социальной и политической нестабильности нередко вынуждали правительство

⁷⁵⁰ Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2. С. 601.

⁷⁵¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 225.

⁷⁵² Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 1. С. 536.

⁷⁵³ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 113-114.

⁷⁵⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 379.

⁷⁵⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 172.

вводить нормативные правовые акты в действие, не дожидаясь их официального опубликования. Следует отметить, что первым эту идею предложило именно Юридическое совещание. В подготовленном им 8 марта 1917 года проекте постановления о форме издания распоряжений правительства рекомендовалось это «положение Временного правительства не распубликовывать во всеобщее сведение, но принять к руководству и сообщить по принадлежности в инструкционном порядке».⁷⁵⁶ Временное правительство к рекомендации прислушалось, а 29 апреля оно уже официально разрешило «в случае необходимости особо срочного введения в действие» постановлений, указов и распоряжений правительства «оговаривать в них об обращении их к исполнению до обнародования, по телеграфу».⁷⁵⁷ Как указывалось выше, «необходимость» в этом появлялась довольно часто, что, в свою очередь, негативно отражалось на стабильности действующего правопорядка.

Также Временное правительство вело работу по систематизации издаваемых им нормативных правовых актов и согласованию с ними Свода законов. Первого июля им было принято постановление о согласовании Свода законов и Свода местных узаконений губерний Прибалтийских с постановлениями и указами Временного правительства законодательного свойства на одинаковых с прежним законодательством основаниях».⁷⁵⁸

В сентябре 1917 года статс-секретарь Отделения Свода законов Государственной канцелярии Г.Э. Блосфельд на заседании Юридического совещания предложил создать при Правительствующем сенате Кодификационный отдел, возложив на него обязанности по изданию Полного собрания законов. На вопросы коллег, почему такой отдел нельзя создать в виде самостоятельного учреждения, докладчик пояснил, что «хотя это предположение и отвечало бы в полной мере существу задач и особому значению деятельности указанной части... такое решение вопроса представлялось бы преждевременным именно в настоящее переходное время до определения Учредительным собранием важнейших вопросов государственного устройства и, в частности, положения высших государственных учреждений».⁷⁵⁹ Также Г.Э. Блосфельд указал, что работа по систематизации действующего законодательства «находится в близком соприкосновении с одной из основных функций Правительствующего сената – толкованием законов».⁷⁶⁰

Юридическое совещание признало предложение Г.Э. Блосфельда «вполне приемлемым», и уже 19 сентября 1917 г. постановление о Кодификационном отделе было принято

⁷⁵⁶ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 1. С. 38.

⁷⁵⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 379-380.

⁷⁵⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 58.

⁷⁵⁹ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 2. С. 221.

⁷⁶⁰ Там же. С. 220.

правительством.⁷⁶¹ Однако дать какие-либо результаты этот отдел по известным причинам просто не успел.

4.8. Применение законодательства Российской империи

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. В первую очередь, необходимо было определить, какие нормативные правовые акты царской России могут сохранить юридическую силу, а какие нет.

Как отмечает И.А. Исаев, революция влечет за собой «полный отказ от существующей юридической традиции. Все нормативные акты предшествующих государственно-политических режимов отменяются».⁷⁶² 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. «Временное правительство, - писал Б.А. Кистяковский, - в первые же дни по вступлении в отправление своих обязанностей в ряде актов сочло нужным признать правовую преемственность государственных обязательств и настаивать на непрерывности правопорядка».⁷⁶³ Действительно, хотя на первом же заседании члены правительства констатировали, что «после происшедшего государственного переворота основные законы Российского государства должны считаться недействительными»,⁷⁶⁴ в принципе подход правительства в отношении дореволюционного законодательства отличался взвешенностью, и немалую роль в этом сыграло Юридическое совещание.

Одиннадцатого марта 1917 года Юридическим совещанием был рассмотрен вопрос о судьбе актов верховного управления, которые были уже утверждены императором, но еще не опубликованы. Совещание предложило обнародовать только те из них, чье содержание совместимо с началами нового строя, а указание о последовавшем высочайшем утверждении «заменять указанием за подписью министра-председателя на то, что законное утверждение сего акта последовало в такой-то день».⁷⁶⁵ Что касается указов, подписанных Николаем II непосредственно 27 февраля 1917 г., то их Совещание рекомендовало «считать не

⁷⁶¹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 4. С. 162.

⁷⁶² Исаев И.А. Революционная психология и революционная законность // Государство и право. 1995. № 11. С. 145.

⁷⁶³ Кистяковский Б.А. Непрерывность правового порядка // Юридический вестник. 1917. Книга XVII (I). С. 9.

⁷⁶⁴ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 385.

⁷⁶⁵ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Т. 1. С. 48.

восприявшими законной силой». ⁷⁶⁶ Временное правительство, согласившись с заключением совещания, постановило опубликовать в установленном порядке те акты, «которые признаются законосостоящимися и совместимыми с началами нового государственного строя». ⁷⁶⁷

Двадцать второго марта Юридическое совещание рассмотрело запрос правительства об указах император, принятых на основании ст. 87 Основных законов. Выступавший в роли докладчика М.С. Аджемов высказал мнение, что «с актом отречения Николая II и с установлением в стране нового порядка верховного управления, Основные законы должны почитаться отпавшими», и, соответственно, «все мероприятия старого правительства, проведенные в жизнь по статье 87 законов Основных и не принятые Государственной думой до 27 минувшего февраля, должны считаться утратившими силу». ⁷⁶⁸ Если же Временное правительство посчитает нужным «продлить действие того или другого мероприятия, восприявшего в свое время силу закона по статье 87», то для этого ему достаточно издать соответствующее постановление. ⁷⁶⁹

Однако большинство членов Юридического совещания придерживалось мнения, что «с точки зрения общего духа конституционного права, все мероприятия законно восприявшие силу до 27 февраля 1917 года сохраняют свое действие, доколе Временным правительством не будет признано необходимым их отмена». ⁷⁷⁰ Соответственно, это правило должно распространяться и на указы, принятые на основании ст. 87 Основных законов, в том числе и на те, которые еще не были внесены на рассмотрение Государственной думы. И хотя в связи с изменением государственного строя статья 87 утратила юридическую силу, тем не менее «...постановления, утвержденные в порядке ст. 87 Законов Основных, если к 27 февраля 1917 года не протекло двух месяцев, должны ныне считаться действующими до их отмены Временным правительством без представления в законодательные учреждения». ⁷⁷¹

А 9 мая 1917 г. правительство постановило, что дела, направлявшиеся в порядке статей 86 и 87 Основных государственных законов, отныне должны разрешаться властью Временного правительства.

Следует отметить, что к работникам аппарата Временного правительства не сразу пришло понимание того, что статья 87 Основных законов утратила юридическую силу. Об этом свидетельствует, например, такой факт. После того как из Таврического дворца в связи с началом ремонта были вывезены внесенные в Думу на основании 87 статьи законопроекты, Министерство

⁷⁶⁶ Там же. С. 61.

⁷⁶⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 95-96.

⁷⁶⁸ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 42.

⁷⁶⁹ Там же.

⁷⁷⁰ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 43.

⁷⁷¹ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 43.

торговли и промышленности пришло к выводу, что «со взятием законопроектов из Думы падает и самое узаконение, изданное в порядке 87 ст. Основных законов». Поэтому им было внесено предложение «создать законодательную норму о сохранении такими узаконениями дальнейшей силы и действия». ⁷⁷² Временное правительство переслало это предложение Министерства торговли и промышленности на рассмотрение Юридического совещания, которое, в свою очередь, вынуждено было пояснить министерству, что «за изменением 27 февраля 1917 года государственного строя статья 87 Основных законов должна почитаться...отпавшею», вследствие чего «отпали также все установленные в названной статье Основных законов условия». ⁷⁷³ Соответственно, никакой необходимости «издавать особый законодательный акт» в данном случае нет, так как «означенные постановления, как законно действовавшие к моменту изменения государственного строя, продолжают сохранять вне всякой зависимости, внесены ли соответствующие им законопроекты в Государственную думу или нет, свою законодательную силу впредь до отмены их Временным правительством». ⁷⁷⁴

Следует отметить, что взгляды порой на страницах научной литературы можно встретить высказывания, что Временное правительство законодательствовало на основании ст. 87 Основных законов. Например, Е.В. Задорожная пишет, что «ст. 87 давала законную возможность Временному правительству в период прекращения полномочий Государственной Думы и при наличии чрезвычайных обстоятельств принимать так называемые «меры», в данном случае постановления, являющиеся, по сути, законами». ⁷⁷⁵ Из приведенных выше данных видно, что подобного рода выводы могут делаться только из-за недостаточного знакомства их авторов с историческим материалом.

4.9. Особенности политики Временного правительства в сфере законодательной деятельности

В.П. Портнов и М.М. Славин указывают, что основы законодательной деятельности Совета народных комиссаров устанавливались программой партии большевиков, и поэтому «первая Программа РСДРП официально выполняла роль действующего советского права». ⁷⁷⁶ Это замечание можно отнести и к Временному правительству, основы законодательной деятельности которого определялась его программами. Эти программы принимались на совещаниях,

⁷⁷² ГАРФ. Ф. 6. О. 2. Ед. Хр. 53. Л. 5-5об.

⁷⁷³ Записи хода заседаний Юридического совещания. Т. 2. С. 151.

⁷⁷⁴ Там же. С. 152.

⁷⁷⁵ Задорожная Е.В. Законодательный процесс в России в переходный период 1917-1918 гг. // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 3 (29). С. 100.

⁷⁷⁶ Портнов В.П., Славин М.М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России. М. 1987. С. 86.

посвященных созданию всех четырех составов правительства, и фактически представляли собой результат компромисса между программами партий, принимавших участие в формировании правительства.

Программа деятельности правительства первого состава была выработана на переговорах в ночь с 1 на 2 марта между Временным комитетом членов Государственной думы и Временным Исполкомом Совета рабочих депутатов. Она включала в себя следующие направления его законодательной политики: полная и немедленная амнистия по политическим и религиозным делам; свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек; отмена сословных, вероисповедных и национальных ограничений; подготовка к созыву Учредительного собрания на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования; Временное правительство должно воздержаться от всяких действий, предрешающих форму будущего правления до созыва Учредительного собрания; замена полиции народной милицией; выборы в местные органы самоуправления на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования;

Эта программа была разработана Исполкомом и фактически представляла собой минимальный набор требований из партийных программ эсеров и меньшевиков. Она не вызвала возражений со стороны Временного комитета, поскольку все ее положения соответствовали и программным установкам партии Народной свободы, игравшей в Комитете определяющую роль. По этой причине члены Исполкома не стали упоминать в программе о земельной реформе. Они знали, что встретят категорические возражения со стороны Временного комитета и не желали ставить под угрозу срыва соглашение с «буржуазией». По этой же причине Исполком не стал настаивать и на немедленном провозглашении республиканской формы правления.

Временное правительство приступило к реализации этой программы практически с первого же дня. Уже 4 марта оно поручило военному и морскому министру «разработать в спешном порядке вопрос об отмене национальных, вероисповедных, сословных и политических ограничений при производстве нижних чинов в офицеры»,⁷⁷⁷ а 20 марта приняло постановление об отмене всех вероисповедных и национальных ограничений.⁷⁷⁸ Также 7 марта им был издан указ об амнистии.⁷⁷⁹

Не менее решительно правительство приступило к реформе местного самоуправления. Четвертого марта им была разслана телеграмма «О реорганизации административной власти на местах»⁷⁸⁰, а 23 марта при МВД создано Особое совещание по реформе местного самоуправления и управления.⁷⁸¹ Данная комиссия проделала немалую работу по подготовке

⁷⁷⁷ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 27.

⁷⁷⁸ Там же. С. 142-146.

⁷⁷⁹ Там же. С. 42.

⁷⁸⁰ Там же. С. 29.

⁷⁸¹ ГАРФ. Ф. 1788. О. 2. Д. 1. Л. 1-2.

реформы, разработав в течение полугода более 40 законопроектов, большинство из которых были утверждены Временным правительством.⁷⁸² Так, 15 апреля 1917 г. правительством было принято постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях»,⁷⁸³ 21 мая - постановление «О волостном земском управлении», а 15 июля - «О поселковом управлении».

Не стало медлить правительство и с заменой полиции на народную милицию. Десятого марта был упразднен Департамент полиции и учреждено Временное управление по делам общественной полиции,⁷⁸⁴ а 26 марта при МВД была создана комиссия по милиции и муниципальной полиции.⁷⁸⁵ Семнадцатого апреля правительством было утверждено Временное положение о милиции.⁷⁸⁶ И, конечно, Временным правительством была инициирована работа по подготовке выборов в Учредительное собрание.

Даже из этого беглого обзора видно, что Временное правительство первого состава развернуло активную законодательную деятельность, направленную на реализацию программных установок, опубликованных в декларации от 3 марта.

Программа Временного правительства второго состава также была создана в ходе переговоров о создании коалиции и представляла собой результат компромисса между программными установками партии Народной свободы, с одной стороны, и меньшевиков с эсерами, с другой. На этих переговорах кадетам пришлось пойти на уступки и согласиться с включением в программу таких требований социалистов, как борьба с хозяйственной разрухой посредством установления контроля над производством, транспортом, обменом и распределением продуктов в необходимых случаях; всесторонняя защита труда; аграрная политика, регулирующая землепользование в интересах народного хозяйства, подготовляющая переход земли в руки трудящихся; переустройство финансовой системы на демократических началах в целях переложения финансовых тягот на имущие классы (обложение военной сверхприбыли, поимущественный налог).⁷⁸⁷

Однако реализация новой программы сразу же натолкнулась на серьезные препятствия. Например, первая коалиция так и не смогла организовать систему государственного контроля над производством, обменом и распределением продуктов. В распоряжении правительства находился разработанный в марте 1917 г. группой экономистов-меньшевиков план установления

⁷⁸² Евдошенко И.В. Законодательная деятельность Временного правительства в России (февраль-октябрь 1917 г. // Дисс.... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2007. С. 113.

⁷⁸³ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 294.

⁷⁸⁴ Там же. С. 66.

⁷⁸⁵ Евдошенко И.В. Указ. Соч. С. 129.

⁷⁸⁶ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 303.

⁷⁸⁷ Единство. 1917. 3 мая. С. 2.

все стороннего государственного контроля над производством.⁷⁸⁸ Однако Временное правительство, не решаясь приступить к реализации этой программы, поручило министру торговли и промышленности, министру труда и министру земледелия совместно выработать план урегулирования связанных с этим социально-экономических и финансовых вопросов.⁷⁸⁹ Сначала три министра (прогрессист, меньшевик и эсер) не могли прийти к общему мнению относительно форм и пределов государственного контроля, но вскоре им удалось достичь согласия о необходимости «более решительного вмешательства государства» в основные отрасли промышленности.⁷⁹⁰ Однако 20 мая министр торговли и промышленности А.И. Коновалов ушел в отставку, мотивировав это тем, что у него «не может оставаться на посту министра в виду полной неспособленности к тем политическим течениям, которые теперь одерживают верх в области промышленности».⁷⁹¹

После ухода Коновалова руководство Министерством перешло в руки его заместителя А.В. Степанова. Им был подготовлен и в начале июня представлен на рассмотрение правительства проект декларации о принципах экономической политики правительства, исходивший из идеи ограниченного вмешательства государства в экономику. Временное правительство, хотя и одобрило основные положения проекта, тем не менее, не решилось его опубликовать, опасаясь вызвать недовольство населения.⁷⁹² Таким образом, относительно воплощения в жизнь программной установки об установлении государственного контроля над промышленностью первая коалиция продемонстрировала нерешительность и медлительность.

Колебания и «препятствования» относительно пределов государственного вмешательства в экономику продолжились и при следующих составах правительства, продолжавших искать золотую середину между свободой предпринимательства и государственным регулированием. Положения о государственном контроле вошли в программы второй и третьей коалиции, однако с их реализацией дело обстояло немногим лучше, чем у первой. Например, второй коалицией 1 августа 1917 года была установлена монополия на торговлю донецким углем, при том, что статут монополии был утвержден Бюро уполномоченных Совета съезда горнопромышленников юга России еще 18 апреля 1917 года.⁷⁹³ А в отношении нефтяной промышленности все так и ограничилось одними разговорами.⁷⁹⁴ Скорее всего, причина заключалась в том, что идея введения монополии в угольной отрасли поддерживалась крупными промышленниками, а в нефтяной отрасли – нет. По большому счету такой же непоследовательностью и

⁷⁸⁸ Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М. 1962. С. 63.

⁷⁸⁹ Там же. С. 68.

⁷⁹⁰ Там же. С. 69.

⁷⁹¹ Утро России. 1917. 20 мая. С. 3.

⁷⁹² Волобуев П.В. Указ. Соч. С. 74-75.

⁷⁹³ Там же. С. 173-175.

⁷⁹⁴ Там же. С. 177-179.

медлительностью отличалась политика Временного правительства и в других областях экономики.⁷⁹⁵ Поэтому у современников создавалось впечатление, что правительство, скорее, «плетется» в хвосте событий, а не управляет ими.

Такую же медлительность и нерешительность Временное правительство проявило и по отношению к аграрной реформе. Правительство первого состава считало своей главной задачей в этой области «скорейшее выполнение подготовительных работ по земельному вопросу с тем, чтобы все материалы и сведения были представлены народным представителям»,⁷⁹⁶ и поэтому его законодательная деятельность в области землепользования ограничилась утверждением 21 апреля 1917 года «Положения о земельных комитетах».⁷⁹⁷ «Политика же пассивности и застоя положительного законодательства царившая в министерстве земледелия все прежнее время (имеется в виду при правительстве первого состава – А.К.), - писал В.М. Чернов, - дает результаты неудовлетворяющие никого: при ней положение становится крайне непрочным».⁷⁹⁸

Действительно, политическая обстановка в деревнях накалялась буквально е по дням, а по часам, и поэтому правительство второго состава уже вынуждено было включить в свою программу обещание вести аграрную политику, регулирующую землепользование в интересах народного хозяйства и подготовляющую переход земли в руки трудящихся. Кроме того, ответственное за проведение этой политики министерство земледелия было отдано социалистам, и министром стал лидер партии эсеров В.М. Чернов. Однако вопреки ожиданиям эффект законотворческой деятельности министерства земледелия оказалась не таким уж впечатляющим. Как указывают биографы В.М. Чернова, «за май-июнь 1917 года Временное правительство по представлению министерства земледелия приняло два решения: о создании в министерстве отдела кустарной промышленности (30 мая) и о сохранении племенного скота».⁷⁹⁹ На самом деле решений, принятых по представлению министерства земледелия, было больше. Например, 22 июня было принято постановление о прекращении действия положения об эмеритальной кассе служащих удельного ведомства⁸⁰⁰, а 23 июня – о переименовании Московского сельскохозяйственного института в Петровскую сельскохозяйственную академию.⁸⁰¹ Однако в главном авторы правы: принятые в этот период законодательные акты носили в основном технический характер.

Столь низкую эффективность законодательной деятельности министерства земледелия биографы В.М. Чернова объясняют его занятостью публицистикой, работой в Советах, а также

⁷⁹⁵ Подробнее: Волобуев П.В. Указ. Соч.

⁷⁹⁶ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 125.

⁷⁹⁷ Там же. С. 327.

⁷⁹⁸ В.М. Чернов о заявлении кн. Львова // Дело народа. 1917. 11 июля. С. 4.

⁷⁹⁹ Аврус А.И., Голосеева А.А., Новиков А.П. Виктор Чернов: судьба русского социалиста. М. 2015. С. 166.

⁸⁰⁰ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 271, 331.

⁸⁰¹ Там же. С. 352.

его убежденностью в том, что «принципиальные проблемы деревенской жизни должно решать Учредительное собрание».⁸⁰² «Кроме того, - указывают они, - Чернов в правительстве постоянно наталкивался на противодействие министров-кадетов, срывающих принятие предлагавшихся им мероприятий в деревне».⁸⁰³

По нашему мнению, главная причина неуспеха законодательных инициатив министерства земледелия заключалась именно в противодействии кадетов, а не чрезмерной занятости министра. Действительно, законотворческую деятельность министерства земледелия вряд ли можно назвать непродуктивной. Так, по состоянию на 23 июня 1917 года министерством земледелия было внесено на рассмотрение правительства 10 законопроектов: о приостановке сделок купли-продажи и залога земельных участков, о ликвидации землеустроительных комиссий, о примирительных камерах, о регулировании арендных отношений и т. д.⁸⁰⁴ Но правительство второго состава не спешило их утверждать. Например, законопроект об упразднении землеустроительных комиссий был принят только 28 июня 1917 года, то есть за несколько дней до развала первой коалиции.⁸⁰⁵ А что касается запрета на совершение сделок с земельными участками, то он продвигался еще тяжелее. При этом нельзя сказать, что Временное правительство ничего не делало в этом направлении. Напротив, определенная работа им велась. Например, 1 июня 1917 года правительство поручило министерству юстиции разработать «проект постановления о мерах к сохранению неприкосновенным наличного земельного запаса впредь до общего разрешения земельного вопроса Учредительным собранием».⁸⁰⁶ Однако в сложившейся политической ситуации этого было явно недостаточно. Следует отметить, что законотворческая деятельность В.М. Чернова вызывала сильное неудовольствие кадетов, считавших его присутствие в правительстве «нежелательным», но не решавшимися вступить из-за этого в открытый конфликт с эсерами.⁸⁰⁷

В начале июля министры-кадеты, а также Г.Е. Львов ушли в отставку, в результате чего в правительстве остались одни социалисты. И уже 12 июля законопроект о запрете сделок с земельными участками был принят.⁸⁰⁸ На следующий день новый министр юстиции И.Н. Ефремов, заявил, что является «решительным противником» данного закона и считает его «недопустимым».⁸⁰⁹

⁸⁰² Аврус А.И., Голосеева А.А., Новиков А.П. Указ Соч. М. 2015. С. 166

⁸⁰³ Там же. С. 167.

⁸⁰⁴ Доклад министра земледелия // Дело народа. 1917. 25 мая. С. 4.

⁸⁰⁵ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 19-20.

⁸⁰⁶ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. С. 197.

⁸⁰⁷ Утро России. 1917. 16 июля. С. 3.

⁸⁰⁸ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 3. С. 86-87.

⁸⁰⁹ Земельный вопрос // Новая жизнь. 1917. 13 июля. С. 3.

Что касается аграрной реформы, то социалисты даже не решались настаивать на ее проведении, так как понимали, что это означает разрыв коалиции с кадетами.

Как указывалось выше, отечественные политики, правоведы и журналисты объясняли необходимость передачи законодательной власти Временному правительству тем, что в «период радикальной трансформации государственного строя законодательный процесс должен осуществляться оперативно». Однако в реальной жизни все оказалось с точностью до наоборот. Как раз именно в тех областях государственной жизни, где требовалась «оперативность», в первую очередь в сфере земельных отношений, правительство действовало медленно и нерешительно.

По нашему мнению, основная причина неэффективности Временного правительства как законодателя была обусловлена его партийной природой. «Так как у нас нет парламента, - писал Б.П. Вышеславцев, - у нас нет и определенного, ясно выраженного голоса большинства; мы не можем определить, какие партии победят в стране и в будущей ее законодательной палате, а потому остается только одно: дать всем партиям участие в управлении».⁸¹⁰

По причине отсутствия «ясно выраженного голоса большинства» ни одна из контролировавших Временное правительство партий не могла навязать ему свою программу. А достичь компромисса не удавалось из-за несовпадения идеологических установок кадетов, с одной стороны, и партий эсеро-меньшевистского блока, с другой. Поэтому у Временного правительства получалось осуществлять «эффективное законодательное регулирование» только при условии совпадения программных установок всех трех партий. Например, и эсеры, и меньшевики, и кадеты были сторонниками введения свободы печати, и поэтому соответствующий законодательный акт был принят правительством уже в апреле 1917 года. Также все они считали необходимым создание системы органов местного самоуправления, формируемых на основе всеобщих выборов, и правительством в сравнительно короткие сроки были подготовлены и приняты соответствующие законодательные акты.

Но по самым важным вопросам (например, земельному) единства между кадетами и партиями эсеро-меньшевистского блока достичь не удавалось, и поэтому принятие соответствующих законопроектов растягивалось на месяцы. В условиях революционного кризиса, когда, по меткому выражению И.В. Сталина, восемь месяцев «могут и должны сойти за восемь лет обычного конституционного развития» такая медлительность являлась недопустимой.⁸¹¹

⁸¹⁰ Вышеславцев Б.П. Коалиционное министерство и партии // Утро России. 1917. 7 мая. С. 2.

⁸¹¹ Цит по: Неверов Е.Д., Туманова А.С. Юридическое совещание при Временном правительстве // Памятники права Временного правительства. Под ред. А.А. Демичева и Р.Л. Хачатурова. М. 2016. С. 75.

Законодательная деятельность Временного правительства являла собой череду попыток воплотить в жизнь программные требования идеологически чуждых по отношению друг к другу кадетов и партий эсеро-меньшевистского блока. При этом члены правительства несли ответственность только перед делегировавшими их партиями, и поэтому каждый из них стремился реализовать только требования своей партии. В связи с этим принятию законодательных актов нередко предшествовали требовавшие немалых временных затрат поиски компромисса. А это, в свою очередь, привело к тому, что Временное правительство довольно скоро приобрело репутацию медлительного и нерешительного законодателя.

Выводы

1. Временное правительство получило в свои руки законодательную власть благодаря поддержке основных политических партий революционной России: кадетов, меньшевиков и эсеров.
2. Сосредоточение законодательной власти в руках правительства мотивировалось тем, что, парламент по своей природе не способен быть энергичным и решительным законодателем, в то время как в условиях революционной трансформации общества законодательный процесс должен осуществляться оперативно.
3. Однако вопреки ожиданиям Временное правительство оказалось нерешительным и медлительным законодателем. Причина этого заключалась в том, что ни одна из политических партий, контролировавших правительство, не имела возможности полностью установить над ним свой контроль. Сделать это было возможно только путем разрыва коалиции. Однако меньшевики и эсеры по идеологическим причинам не хотели разрушать коалицию, а кадеты не имели для этого достаточных ресурсов.

Глава 5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

5.1. Проблема ответственного правительства после свержения монархии

Временное правительство одновременно осуществляло функции главы государства и коллегиального исполнительного органа. Форма ответственности коллегиального исполнительного органа зависит от формы правления: в монархиях абсолютной и дуалистической, а также в президентских республиках правительство несет ответственность перед главой государства, в парламентарных странах – перед парламентом.

Что касается главы государства, то его ответственность носит, как правило, ограниченный характер. В.Е. Чиркин писал, что глава государства «не несет конституционной политической ответственности либо несет ее в специфических формах».⁸¹² А.А. Мишин отмечал: «конституции зарубежных государств наделяют главу государства свойством безответственности, юридическим выражением которого является институт контрасигнатуры».⁸¹³ Д.Л. Златопольский, отмечая важность института ответственности главы государства как показателя демократичности политического режима, писал: «Нет никакого сомнения в том, что ответственность президента – важнейшая составная часть его взаимоотношений с парламентом и, следовательно, определяющая его место во всей системе государственных органов, а равно и степень демократизма государства».⁸¹⁴

В странах с республиканской формой правления привлечение главы государства к ответственности осуществляется, как правило, посредством использования процедуры импичмента. Выделяют три основные формы данной процедуры: парламентская, парламентско-судебная, парламентско-плебисцитарная.⁸¹⁵ В странах с монархической формой правления глава государства, как правило, является безответственным, и Российская империя в этом отношении не была исключением.

Российский монарх нес ответственность только перед Богом. «Безответственность решений Монарха, - писал монархист П.Е. Казанский, - считается одним из бесспорных начал русского государственного строя. Она отмечается многими и совершенно однообразно».⁸¹⁶ Кадет С.А. Котляревский в менее комплиментарном тоне писал, что в России сложилась «традиция самодержавной, неограниченной и безответственной власти».⁸¹⁷

⁸¹² Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. 2016. С. 42.

⁸¹³ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1998. С. 198.

⁸¹⁴ Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран. М. 1999. С. 285.

⁸¹⁵ Чиркин В.Е. Указ. Соч. С. 224.

⁸¹⁶ Казанский П.Е. Власть всероссийского императора. М. 2007. С. 350.

⁸¹⁷ Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных законов. М. 2004. С. 290.

Наиболее полно идея о безответственности власти русского императора была выражена в известных словах М.М. Сперанского: «Ни в каком случае Самодержец не подлежит суду человеческому; но во всех случаях он подлежит, однако же, суду совести и суду Божию».⁸¹⁸ Шестьдесят девять лет спустя эта формула была воспроизведена в Манифесте от 3 июня 1907 г.: «От Господа Бога вручена Нам власть Царская над народом Нашим. Пред Престолом Его Мы дадим ответ за судьбы Державы Российской».⁸¹⁹

Роль коллегиального исполнительного органа до революции играл совет министров Российской империи, члены которого были ответственны исключительно перед императором, который назначал на должности и увольнял как председателя, так и министров и главноуправляющих.⁸²⁰

Ни Государственная дума, ни Государственный совет не имели полномочий участвовать в назначении членов совета министров, инициировать отставку совета министров или увольнение кого-либо из его отдельных членов. Также российский парламент был лишен таких рычагов контроля за деятельностью правительства как право принимать резолюции порицания, создавать расследовательские комитеты и комиссии.

В отношении права законодательных палат направлять запросы совету министров в Основных законах ничего не говорилось, однако данный вопрос специально рассматривался законодательными палатами, давшими на него отрицательный ответ.⁸²¹

Правда, в соответствии со ст. 33 «Учреждения Государственной Думы» за Думой закреплялось право запросов к членам совета министров: «Государственная дума может обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующему сенату, с запросами по поводу таких, последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, кои представляются незаконными».⁸²²

Этим правом Дума часто пользовалась, однако взгляды правоведов относительно действенности данного правового средства не совпадали. Так, известный юрист и политик В.А. Маклаков роль права запросов оценивал довольно высоко. «Запрос, то есть право публично обличать незаконное действие власти и требовать по нему у правительства объяснения, - писал он, - сам по себе менял атмосферу страны...Русский парламент имел возможность перед

⁸¹⁸ Сперанский М.М. Руководство к познанию законов. М. 2008. С. 447.

⁸¹⁹ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 422.

⁸²⁰ Высочайше утвержденные Основные государственные законы Российской Империи. Ст. Ст. 17 // Хрестоматия по истории отечественного государства и права // Сост. В.А. Томсинов. М. 1998. С. 319.

⁸²¹ Казанский П.Е. Указ. Соч. С. 232.

⁸²² Учреждение Государственной Думы // Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. М. 1995. С. 75.

лицом всего общества ... показать свое преимущество над правительством, большую верность своего понимания». ⁸²³ В.А. Маклаков полагал, что посредством правильного и разумного применения думой этого права «постепенно фактически открывалась дорога к ответственности министерства перед парламентом». ⁸²⁴

Иной точки зрения придерживался С.А. Котляревский: «Ограниченность формулированной здесь компетенции (право запросов) думы и совета бросается в глаза, если ее сопоставить с обычными постановлениями конституций хотя бы и дуалистического типа». ⁸²⁵ Характеризуя в целом контрольные права Государственной думы, С.А. Котляревский приходил к неутешительному выводу, что «Учреждение Государственной думы 20 февраля 1906 г. всецело усваивает формы контроля, созданные для законосовещательной думы». ⁸²⁶

В 1915-1916 годах в среде думской оппозиции стала активно обсуждаться идея создания «ответственного министерства», то есть создания совета министров, ответственного перед Думой. Однако, эта идея не стала частью программы Прогрессивного блока, в итоге ограничившегося требованием создания «министерства доверия», то есть формирования совета министров из государственных деятелей, пользовавшихся авторитетом в глазах «общественности». Но все усилия убедить Николая II создать «ответственное министерство» или хотя бы «министерство доверия» успехом не увенчались.

В дни революционного переворота ряд политиков и государственных деятелей предприняли последнюю попытку убедить императора создать «министерство доверия». 26 февраля председатель Думы отправил Николаю II письмо, в котором призывал «немедленно поручить лицу, пользующемуся общим доверием, составить новое правительство». ⁸²⁷ На следующий день Родзянко сообщил командующему Северным фронтом, что считает «единственным и необходимым выходом из создавшегося положения безотлагательное призвание лица, которому может верить вся страна и которому будет поручено составить правительство, пользующееся доверием всего населения». ⁸²⁸

Такую же попытку предпринял и председатель совета министров Н.Д. Голицын, предложив императору «поставить во главе оставшихся верными войск одного из начальников с популярным для населения именем и составить ответственное министерство». ⁸²⁹ А 28 февраля с

⁸²³ Маклаков В.А. Вторая Государственная Дума. М. 2006. С. 205.

⁸²⁴ Там же. С. 205.

⁸²⁵ Котляревский С.А. Указ. Соч. С. 267.

⁸²⁶ Там же. С. 266.

⁸²⁷ Цит. по кн.: Раупах Р.Р. *Facies Hippocratica* (Лик умирающего). Санкт-Петербург. 2007. С. 198.

⁸²⁸ Лукомский А.С. Очерки из моей жизни. Воспоминания. М. 2012. С. 249

⁸²⁹ Цит. по кн.: Раупах Р.Р. Указ. Соч. С. 198

аналогичной просьбой обратилась к Николаю II и группа членов Государственного совета: «Мы почитаем последним и единственным средством решительное изменение Вашим императорским величеством направления внутренней политики, согласно неоднократно выраженным желаниям народного представительства, сословий и общественных организаций, немедленный созыв законодательных палат, отставку нынешнего совета министров и поручение лицу, заслуживающего всенародного доверия, представить вам, государь, на утверждение список нового кабинета, способного управлять страной в полном согласии с народным представительством».⁸³⁰ Но Николай II ко всем этим призывам остался глух.

Вскоре к выводу о необходимости создания «ответственного министерства» пришли и в Ставке. 1 марта генерал Алексеев направил монарху проект манифеста об учреждении «ответственного перед представителями народа министерства», составление которого поручалось председателю Думы.⁸³¹ Эта телеграмма застала Николая II в штабе Северного фронта, главнокомандующий которого Н.В. Рузский как раз в это время также пытался убедить императора в необходимости создания «ответственного министерства». Подавленный масштабом беспорядков и отсутствием поддержки со стороны военных, Николай II вручил Н.В. Рузскому телеграмму, в которой говорилось, что император поручает М.В. Родзянко сформировать кабинет, оставляя за собой исключительное право, назначать военного и морского министров, а также министра иностранных дел. Ознакомившись с ее содержанием, главнокомандующий попросил дворцового коменданта передать Николаю II, что прекратить беспорядки возможно только путем создания «ответственного министерства», а из телеграммы совершенно неясно, перед кем кабинет Родзянко будет ответственным.

Через некоторое время император вновь пригласил Рузского к себе и вручил ему сообщение для М.В. Родзянко о даровании министерства, ответственного перед Думой.⁸³² Генерал, в свою очередь, немедленно передал эту информацию председателю Думы: «Государь Император сначала предполагал предложить Вам составить министерство, ответственное перед Его Величеством, но затем, идя навстречу общему желанию законодательных учреждений и народа... выразил окончательное решение... дать ответственное перед законодательными палатами министерство с поручением Вам образовать кабинет».⁸³³

Таким образом, Николай II все-таки согласился преобразовать совет министров в орган государственной власти, ответственный не перед монархом, а перед Государственной думой и Государственным советом. Однако председатель Думы заявил, что уже поздно, и теперь только

⁸³⁰ Цит. по кн.: Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. М. 1980. С. 50

⁸³¹ Лукомский А.С. Указ. Соч. С. 358

⁸³² Раупах Р.Р. Указ. Соч. С. 205

⁸³³ Лукомский А.С. Указ. Соч. С. 361

отречение может спасти ситуацию, и тогда Николай II подписал Акт об отречении, в котором заповедал брату править «в полном и ненарушимом единении с представителями народа в законодательных учреждениях на тех началах, кои будут ими установлены, принеся в том ненарушимую присягу». Таким образом, Акт об отречении стал первым официальным документом, в котором провозглашался принцип ответственности правительства перед законодательными палатами.

Михаил Александрович, в свою очередь, отказался принять переданную ему верховную власть и призвал население повиноваться Временному правительству. Однако подписанный великим князем Акт об отказе от принятия верховной власти не содержал положений об ответственности правительства законодательными палатами. Ничего не говорилось об этом и в постановлениях Временного комитета Думы, а также в декларации самого правительства.

Соответственно, вопрос о том, является ли Временное правительство ответственным перед каким-либо органом государственной власти, остался неурегулированным. Поскольку правительство было создано Временным комитетом, можно было предположить, что оно будет нести ответственность перед думским комитетом. Именно так и считал его председатель М.В. Родзянко. В своих мемуарах он описал свое видение «правильной» организации власти: «Государственная дума...явилась бы носительницей Верховной власти и органом, перед которым Временное правительство было бы ответственным. Таков был проект председателя Государственной думы».⁸³⁴

Эту конструкцию М.В. Родзянко обрисовал 3 марта 1917 г. командующему Северным фронтом Н.В. Рузскому: «Сегодня нами сформировано правительство с князем Львовым во главе...Все остается в таком виде: Верховный совет, ответственное министерство и действия законодательных палат до разрешения вопроса о конституции Учредительным собранием».⁸³⁵ На вопрос генерала, кто возглавляет Верховный совет, Родзянко ответил: «Я ошибся: не Верховный совет, а Временный комитет Государственной думы под моим председательством».⁸³⁶

Следует отметить, что в своем мнении Родзянко не был одинок. Так, «Русские ведомости» писали: «прежде всего, нам нужна исполнительная власть, признающая свою ответственность перед страной и ее представительством, пользующаяся их доверием и способная, опираясь на них, вести Россию к победе в мировой борьбе».⁸³⁷ «Утро России» заявляло, что Временное правительство стало первым ответственным правительством, которое дала России «верховная

⁸³⁴ Родзянко М.В. Государственная дума и февральская 1917 года революция // Архив русской революции. В 22 т. М. 1991. Т. 6. С. 71.

⁸³⁵ Красный архив. Т. 3 (23). М. 1927. С. 29.

⁸³⁶ Там же. С. 29.

⁸³⁷ Русские ведомости. 1917. 2 апр. С. 1.

власть народного представительства». ⁸³⁸ Известный правовед П.И. Люблинский также характеризовал Временное правительство как подчиненный к Думе и ее комитету орган правительственной власти. ⁸³⁹

Однако из содержания положений Акта великого князя можно было сделать и противоположные выводы. Так, газета «Современное слово» писала: «После заявления великого князя Михаила Временное правительство обладает всей полнотой власти, которая нужна для восстановления порядка и расчищения почвы для нового свободного строя». ⁸⁴⁰ Такое же толкование Акту дал и депутат Думы Н.В. Савич: «Акт Михаила... передавал как бы всю власть целиком Временному правительству, делал его совершенно независимым от Думы, освобождал его от необходимости какого-либо с ней общения и сотрудничества в деле управления страной. Текст Государя вводил у нас не только конституционное, но и парламентское правление, текст В. К. Михаила, написанный лицами, приглашенными для того Временным правительством, вводил режим «самодержавной олигархии», передавал полноту власти небольшому числу лиц, ни перед кем не ответственных, ни на какие реальные силы в стране не опирающихся...». ⁸⁴¹

Но главное заключалось в том, что такую же позицию заняли и члены Временного правительства, заявив на первом же заседании, что «вся полнота власти, принадлежащая монарху, должна считаться переданной не Государственной думе, а Временному правительству». ⁸⁴² Таким образом, Временное правительство, с одной стороны, дало понять, что не считает себя ответственным ни перед Государственной думой, ни перед ее Комитетом, но, с другой стороны, не посчитало нужным пояснить, должно ли оно нести ответственность перед каким-либо иным органом государственной власти. Поэтому данный вопрос остался открытым, и некоторые правоведы попытались дать на него ответ.

В.М. Устинов высказал мнение, что Временное правительство может быть ответственным только перед Учредительным собранием, которому оно представит отчет о своей деятельности, а до этого момента возможен только контроль общественного мнения. «В условиях политической свободы, той широкой свободы слова, собраний, союзов, среди которой мы ныне живем, - писал он, - нет и не может быть бесконтрольной власти. Общественное мнение зорко и неустанно следит за избранниками народа, и голос его безошибочно определит, когда они утратили доверие и должны уйти». ⁸⁴³ Аналогичное мнение высказал Б.П. Вышеславцев: «Выражать доверие или недоверие Временному коалиционному правительству – авторитетно и компетентно сможет

⁸³⁸ Утро России. 1917. 3 марта. С. 1.

⁸³⁹ Люблинский П.И. Учредительное собрание и временная организация власти // Биржевые ведомости. 1917. 10 марта. С. 1.

⁸⁴⁰ Современное слово. 1917. 5 марта. С. 1.

⁸⁴¹ Савич Н.В. Воспоминания. СПб. 1993. С. 224-225.

⁸⁴² Журналы заседаний Временного правительства // под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 1. М. 2001. С. 385.

⁸⁴³ Устинов В.М. Власть и контроль // Утро России. 1917. 5 мая. С. 2.

только Учредительное собрание, а до тех пор остается только контроль общественного мнения, контроль печати, право петиций; и это последнее без сомнения принадлежит всем союзам и в том числе Совету рабочих и солдатских депутатов».⁸⁴⁴

Этот взгляд и стал превалирующим в «цензовых» кругах. Упоминания об «ответственном министерстве» исчезли со страниц «буржуазной» прессы. Так, в июне то же «Утро России» декларировало, что контроль над деятельностью Временного правительства вправе осуществлять только Учредительное собрание, перед которым правительству «придется держать ответ за все свои действия, за сохранность того национального достояния, охрана которого с первого момента революции перешла в его руки».⁸⁴⁵

Социалисты эту позицию не разделяли. Например, М.А. Рейснер считал, что Временное правительство представляет собой совокупность трех учреждений: Временного комитета Думы, Объединенного министерства, ошибочно отождествляемого с Временным правительством, и Совета рабочих и солдатских депутатов. В руках Объединенного министерства «находится исполнительная или правительственная власть, которая получила характер чрезвычайной (диктатуры)».⁸⁴⁶ Однако чрезвычайный характер его власти ограничивается обязанностью действовать в согласии с Советом рабочих депутатов и «широкой самодеятельностью народа в его выборных организациях революционного самоуправления».⁸⁴⁷ Соответственно, Временное правительство несет ответственность перед Советом рабочих и солдатских депутатов, являющимся представителем совершивших революцию рабочих и солдат.

Схожий взгляд высказывал и Н.С. Русанов: «Во главе угла управления становилось таким образом Временное правительство и контролировавший и подталкивавший его Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Разумеется, было бы трудно формулировать в строго научных (изначально автор написал «конституционных») терминах эту фактически создававшуюся конституцию. Но мы не будем далеки от действительности, если скажем, что Совет играл, в общем, роль парламента, тогда как Временное правительство роль ответственного перед ним министерства».⁸⁴⁸

М.Я. Лазерсон, писал, что Временное правительство несет ответственность «за свои отдельные действия и меры перед народом и его революционными органами».⁸⁴⁹ Под термином «революционные органы» правовед явно имел в виду Совет рабочих и солдатских депутатов.

⁸⁴⁴ Вышеславцев Б.П. Коалиционное министерство и партии // Утро России. 1917. 7 мая. С. 2.

⁸⁴⁵ Утро России 1917. 15 июня. С. 1.

⁸⁴⁶ Рейснер М.А. Русская революция и ее учреждения. П. 1917. С. 20.

⁸⁴⁷ Там же. С. 20.

⁸⁴⁸ Русанов Н.С. Февральская революция и октябрьский переворот // РГАСПИ. Ф. 274. О. 1. Д. 40. Л. 40.

⁸⁴⁹ «Десять министров» и «Временное правительство» // Вестник права. 1917. № 26-27. С. 528.

Вообще, взгляд на Совет рабочих и солдатских депутатов как на орган, перед которым Временное правительство несет ответственность, являлся превалирующим в среде «революционной демократии». Так, лидер меньшевиков И.Г. Церетели в бытность министром почт и телеграфов назвал Съезд советов «полномочным парламентом революционной демократии, предначертания которого должны исполняться Временным коалиционным правительством».⁸⁵⁰ «Дело народа» писало о «подталкивающей и контролирующей деятельности Совета рабочих и солдатских депутатов».

При этом проходившая в начале марта первая петроградская конференция социалистов-революционеров постановила, что контроль за деятельностью правительства осуществляется персонально через А.Ф. Керенского: «Считая необходимым контроль за деятельностью Временного правительства со стороны трудящихся масс, конференция приветствует вступление А.Ф. Керенского во Временное правительство в звании министра юстиции».⁸⁵¹

Единственным исключением в стане социалистов являлись большевики. В.И. Ленин считал, что меньшевики и эсеры пребывают в иллюзиях, поскольку Временное правительство не только не ответственно перед Советом рабочих и солдатских депутатов, а, наоборот, Совет добровольно подчинился правительству.⁸⁵² Точка зрения лидера большевиков была намного ближе Временному правительству, чем позиция меньшевиков и эсеров. Правительство исходило из того, что оно не несет ответственность перед Петроградским советом, а вынуждено «считаться» с ним. По нашему мнению, слово – «считаться» - наиболее точно характеризует отношения между Временным правительством и Советом рабочих и солдатских депутатов. Безусловно, Совет оказывал немалое влияние на деятельность Временного правительства, но все-таки неверно характеризовать это влияние посредством использования понятия «ответственность».

По моему мнению, сам факт наличия противоположных точек зрения на то, является ли Временное правительство ответственным перед Советом рабочих и солдатских депутатов, говорит о том, что оно таковым не было. Если бы Временное правительство действительно несло бы ответственность перед Советом, то этот факт также единодушно констатировался бы современниками революции и последующими исследователями, как единодушно констатируется, что совет министров был ответственен перед императором.

При этом правительство не считало нужным выступать с каким-либо официальным разъяснением по вопросу об ответственности. Единственным исключением стало заседание 8

⁸⁵⁰ Речь. 1917. 6 июня. С. 4.

⁸⁵¹ Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы//под ред. В.В. Шелохаева. В 3 т. Т. 3. Ч. 1. М. 2000. С. 27.

⁸⁵² Ленин В.И. Доклад о текущем моменте и об отношении к Временному правительству 14 (27) апреля // ПСС. М. 1962.Т. 31. С. 245.

марта, 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».⁸⁵³

Перед кем и в каких формах оно несет «коллективную ответственность» правительство пояснять не стало, однако некоторые материалы из архива Юридического совещания позволяют нам ответить на этот вопрос. Так, в заключении на предложение финляндского Сената и генерал-губернатора передать им часть полномочий, принадлежавших ранее носителю верховной власти (созыв, открытие, закрытие Сейма, утверждение бюджета и т. д.), затрагивается также вопрос об ответственности Временного правительства.⁸⁵⁴ Юридическое совещание рекомендовало правительству оставить просьбу финляндского Сената без удовлетворения, при этом резюмирующая часть заключения содержит следующие строки: «принимая во внимание именно этот временный характер правового положения России и ту моральную ответственность, которую несет Временное правительство перед страной».⁸⁵⁵

Таким образом, Юридическое совещание считало, что правительство несет «коллективную ответственность» не перед каким-либо органом государственной власти и даже не перед Учредительным собранием, а перед всей страной, и эта «коллективная ответственность» носит моральный характер. Такой вывод означает одно: Юридическое совещание исходило из того, что революция сохранила в неприкосновенности одно из основных начал дореволюционного государственного строя: безответственность носителя верховной власти. Как и всероссийский император, Временное правительство может нести за свои действия только «моральную» ответственность и не обязано давать «точный и полный ответ» ни Учредительному собранию, ни Совету рабочих и солдатских депутатов. Задолго до революции Б.Н. Чичерин писал: «Наполеон III признал себя ответственным перед народом; но это было не более как фразой».⁸⁵⁶ По нашему мнению, эта оценка полностью применима и к приведенным выше строкам из заключения. В какой-то мере позиция Юридического совещания была даже более радикальной, чем точка зрения В.М. Устинова и Б.П. Вышеславцева.

Временное правительство не высказало возражений в отношении данного заключения ни в целом, ни в части, из чего можно сделать вывод, что оно полностью согласилось с изложенной в нем позицией, в том числе и по вопросу об ответственности.

Но в целом в период функционирования Временного правительства первого состава дискуссии об ответственности носили скорее академический, нежели политический характер. Предметом

⁸⁵³ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 52.

⁸⁵⁴ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 75-79.

⁸⁵⁵ Там же. Л. 78.

⁸⁵⁶ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М. 2014. С. 79.

обсуждения со стороны политических партий этот вопрос стал только в период апрельского кризиса. На состоявшемся 1 мая заседании Совета рабочих и солдатских депутатов И.Г. Церетели назвал в качестве условия вступления социалистов в правительство установление ответственности министров-социалистов перед Советом («всякий вотум недоверия со стороны С. Р. и С. Д. должен повлечь немедленно уход его представителей из коалиционного министерства»).⁸⁵⁷

На состоявшейся в начале мая Всероссийской конференции меньшевиков вопрос об ответственности министров-меньшевиков перед партией несколько раз поднимался в выступлениях делегатов. Министр труда М.И. Скобелев выразил надежду, что конференция «положит основу создания прочной партийной организации, которая в будущем сможет своей коллективной волей руководить действиями своих представителей, выдвигаемых ею на ответственные посты».⁸⁵⁸ Делегат Панин подверг высказывание Скобелева критике по причине того, что из его слов не следовало, что вошедшие в правительство меньшевики будут ответственны перед своей партией. Этот упрек он адресовал также и И.Г. Церетели. Для обеспечения ответственности министров-меньшевиков перед партией, по мнению Панина, следовало создать специальную контролирующую структуру: «Может быть создан известный орган, нечто вроде Совета партии, перед которым наши представители там в министерстве должны выработать общую линию, нужно дать общее положение, принимая во внимание отчеты, которые остаются».⁸⁵⁹

Б.С. Кибрик высказал мнение, что министры-меньшевики уже являются ответственными перед партией, и это проявляется в том, партии вправе в любой момент отозвать их из правительства.⁸⁶⁰

А.Я. Пилецкий считал, что меньшевиков в правительство отправила не партия, а Совет рабочих и солдатских депутатов, а потому именно Совет должен нести ответственность за действия министров-социалистов.⁸⁶¹ Что касается партии, то она, по мнению Пилецкого, должна полностью отстраниться от какого-либо вмешательства в деятельность министров-меньшевиков.

С ним не согласился бундовец Х.М. Эрлих, заявивший, что, хотя меньшевики и посланы в правительство Советом, партия все равно не сможет устраниться от контроля за их деятельностью: «российская партия не может не вмешиваться и не может не участвовать в политике».⁸⁶²

⁸⁵⁷ Единство. 1917. 3 мая. С. 2.

⁸⁵⁸ Меньшевики в 1917 году // Под ред. З. Галили, А. Ненарокова, Л. Хеймсона. В 3 т. Т. 1. От января до июльских событий. М. 1994. С. 278.

⁸⁵⁹ Там же. С. 301.

⁸⁶⁰ Там же. С. 303.

⁸⁶¹ Меньшевики в 1917 году. Т. 1. С. 295.

⁸⁶² Там же. С. 303.

Подводя итоги дискуссии, делегат Гольдман предложил проект резолюции «О Временном правительстве и коалиционном министерстве», пункт 6 которой гласил: «конференция считает необходимым, чтобы министры социал-демократы были ответственны не только пред Советом депутатов, но связаны фактической и организационной ответственностью с партией».⁸⁶³

Делегат из Саратова Чертков, солидаризируясь с мнением Панина, предложил дополнить данный пункт резолюции словами: «в лице Совета партии, функционирующего как постоянное и учреждение и состоящего из ЦК и представителей крупных организаций провинции».⁸⁶⁴

В результате конференция, придя к выводу, что контроль за деятельностью министров-меньшевиков должны осуществлять руководящие органы партии, а не ее Совет, согласилась с предложением Гольдмана, а поправку Черткова отклонила. Поэтому в итоговой резолюции пункт 6 был сформулирован следующим образом: «Принимая на себя ответственность за деятельность членов партии, входящих в правительство по поручению Совета рабочих и солдатских депутатов, конференция считает необходимым, чтобы министры социал-демократы были ответственны не только перед Советом, но и перед партией в лице ее руководящих органов».⁸⁶⁵

По окончании конференции Организационным комитетом (далее – ОК) в организации РСДРП было разослано циркулярное письмо, в котором говорилось, что комитетом «предпринимаются определенные шаги...о выработке форм ответственности представителей социал-демократии во Временном правительстве перед партией».⁸⁶⁶

21 мая 1917 года вопрос об ответственности министров-меньшевиков был поднят на заседании меньшевистской фракции Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов. Согласно сообщению «Рабочей газеты», фракция признала необходимым «предложить Исполнительному Комитету обсудить вопрос о введении своих представителей в советы при министрах. Эти представители должны взять на себя наблюдение за проведением в жизнь требований демократии и заботу об энергичном обновлении администрации на местах и немедленном устранении со всех постов прислужников самодержавия».⁸⁶⁷

На 28 мая ОК наметил проведение заседания, в повестку которого включил и «обсуждение вопроса об установлении контакта в деятельности министров-социалистов и партии и возможных формулах контроля».⁸⁶⁸ Однако провести обсуждение в этот день не удалось, поскольку «ввиду присутствия на заседании большого количества товарищей из провинции (ЦК Бунда) большая часть собрания была посвящена информированию собрания товарищем Церетели относительно

⁸⁶³ Там же. С. 307.

⁸⁶⁴ Там же. С. 310.

⁸⁶⁵ Там же. С. 318.

⁸⁶⁶ Там же. С. 454.

⁸⁶⁷ Меньшевики в 1917 году. Т. 1. С. 500.

⁸⁶⁸ Там же. С. 487.

внешнего и внутреннего положения страны, политики правительства, деятельности социалистов в нем».⁸⁶⁹

Но уже через несколько дней ОК был вынужден найти время для вопроса об ответственности министров-меньшевиков, причиной чего послужил скандал, связанный с решением Временного правительства выслать из страны швейцарского социал-демократа Р. Гримма. На состоявшемся 5 июня заседании было внесено предложение создать комиссию из состава ОК, «которая установила бы тесные отношения с министрами-социалистами, была бы в курсе всех возникающих в правительстве вопросов, обсуждала бы вместе с министрами эти вопросы и в экстренных случаях брала бы на себя ответственность, рекомендуя министрам то или иное разрешение вопроса от имени Организационного комитета».⁸⁷⁰ Но прийти к какому либо определенному решению участникам заседания не удалось, поэтому они решили повременить с принятием этой резолюции до обсуждения ее совместно с министрами-меньшевиками.

Девятого июня вопрос об ответственности министров-меньшевиков снова обсуждался на заседании ОК. На нем С.О. Цедербаумом был предложен следующий проект резолюции: «Для проведения в жизнь постановления Общероссийской конференции об ответственности министров-социалистов перед партией в лице ее центральных учреждений Организационный комитет считает необходимым предварительное обсуждение товарищами министрами и Организационным комитетом всех вопросов государственной политической важности, имеющих принципиальное значение и в особенности связывающих партию в ее собственной политике».⁸⁷¹

14 июня этот проект был одобрен ОК. Одновременно члены ОК обсудили вопрос «о формах контакта в деятельности министров-социалистов и Организационного комитета». Однако, присутствовавший на этом заседании министр почт и телеграфов И.Г. Церетели, заявив, что министры-социалисты ответственны «не только перед партией, но и перед всей Россией», посетовал, что в связи с большой загруженностью работой у них просто отсутствует время на регулярные контакты с ОК, и предложил иную стратегию. Партия намечает общую политическую линию, в рамках этой линии министры обсуждают с ОК только те вопросы, которые кажутся им «сомнительными», а остальные решают самостоятельно. Ответственность за неудачное решение ответственность ложится на принявшего его министра, а не партию. При этом министры должны каждую неделю отчитываться перед ОК.⁸⁷²

С Церетели не согласился М.И. Либер. Заявив, что данная стратегия не позволяет ОК контролировать деятельность министров, он предложил делегировать к министрам-социалистам

⁸⁶⁹ Там же. С. 487.

⁸⁷⁰ Там же. С. 550.

⁸⁷¹ Там же. С. 555.

⁸⁷² Меньшевики в 1917 году. Т. 1. С. 561.

политического секретаря, который будет сноситься с ОК и нести большую часть ответственности перед партией.⁸⁷³

Идею Либера подверг критике С.О. Цедербаум: «один человек не может нести ответственность за всю коллегия». ⁸⁷⁴Тогда П.А. Бронштейн предложил ОК «для контакта и согласования политической линии, но и для планомерности и продуктивности действий» министров-меньшевиков «выделить работников, принимающих участие в общей работе министров-социалистов». ⁸⁷⁵

Еще одно предложение – создать для этой цели осведомительный аппарат при ОК – внес Ф.А. Череванин, но ее назвал неосуществимой Ф.И. Дан.

Итог дискуссии подвел П.Б. Аксельрод, охарактеризовавший все прозвучавшие на заседании предложения как «паллиативы», а вопрос об ответственности министров-меньшевиков перед партией как «неразрешимый»: «...министры не всегда могут поступать так, как мы этого хотели бы. Мы можем в этих случаях отмежеваться, конечно, но это не выход из положения. Революционная демократия концентрирует сейчас все свое внимание на министрах-социалистах и возлагает на них неразрешенные задачи. Министры от этих задач не отказываются, но не могут выполнять их. Партия, делегировавшая министров, должна, таким образом, брать на себя удары демократии за министров». ⁸⁷⁶

В итоге участники заседания так и не смогли прийти к какому-либо решению, и вплоть до июльского кризиса вопрос об ответственности министров больше ОК не обсуждался.

В эти же дни в Петрограде проходили заседания I Съезда советов. В предложенном меньшевистской фракцией Съезда проекте резолюции «Об отношении к Временному Правительству» положения об ответственности министров-социалистов были сформулированы в духе предложения Я.А. Пилецкого: «При этом Съезд признает, что министры-социалисты должны быть ответственны перед всей революционной демократией России в лице полномочного органа Советов Рабочих и Солдатских Депутатов». ⁸⁷⁷

Меньшевистская газета «Партийные известия» сообщила, что фракцией также обсуждался вопрос об ответственности Временного правительства перед Съездом, однако «после долгих и страстных прений фракция исключила из резолюции доверие правительству как органу в целом не подотчетному съезду, и остановилась на формуле доверия министрам-социалистам и поддержки Правительства». ⁸⁷⁸ При этом Совет меньшевики рассматривали в качестве

⁸⁷³ Там же. С. 562.

⁸⁷⁴ Там же. С. 562.

⁸⁷⁵ Там же. С. 562.

⁸⁷⁶ Там же. С. 563-564.

⁸⁷⁷ Меньшевики в 1917 году. Т. 1. С. 534.

⁸⁷⁸ Там же. С. 545.

своеобразного «представителя» партий, члены которых входили в состав кабинета. Сделать такой вывод позволяет принятая 11 мая Всероссийской конференцией меньшевиков резолюция «Об отношении партии к Советам рабочих и солдатских депутатов», третий пункт которой гласил: «Являясь органом самоуправления по отношению к широким и политически в значительной мере не определившимся слоям демократии, Советы в тоже время в борьбе с слоями, оставшимися за их пределами, и представляющими эти слои политическими партиями имеют тенденцию выступать как своего рода партия революционной демократии, замещающая собой отдельные политические партии, входящие в состав Советов».⁸⁷⁹

«Партийные известия» высказали мнение, что в дальнейшем политическая линия Совета будет определяться именно партиями: «вся дальнейшая работа Советов и их съездов будет определяться по тем же ясно очерченным партийным группировкам, будет подчинена их влиянию и решениям. Это выяснилось на Съезде, и тем большая ответственность ложится теперь на партии, тем яснее для всякого становится их определяющая роль в общедемократическом движении».⁸⁸⁰

Согласно логике данной резолюции, даже если бы конференция согласилась с мнением А.Я. Пилецкого, то и в данном случае партия меньшевиков не могла считать себя полностью устранившейся от ответственности за деятельность своих министров. А именно: министры, являясь ответственными только перед Советом, все равно были бы ответственны и перед партией, поскольку Совет является представителем в том числе и партии меньшевиков, а последняя, в свою очередь, является одной из двух группировок, влиянию и решениям которых будет подчинена «вся дальнейшая работа Советов и их съездов».

Таким образом, в первый период революции позиция меньшевиков по вопросу об ответственности Временного правительства сводилась к тому, что:

1. Временное правительство является безответственным.
2. Министры-социалисты ответственны перед своими партиями и Советом рабочих и солдатских депутатов, деятельность которого определяется этими же самими партиями.

Аналогичную позицию занимала и партия социалистов-революционеров. 3 мая на совместном заседании петроградских организаций партии социалистов-революционеров была принята резолюция, в которой, в частности, говорилось, что необходим «переход в руки социалистов ряда важных портфелей, обеспечивающий реальное влияние во Временном правительстве революционной демократии».⁸⁸¹ Данное требование можно рассматривать как

⁸⁷⁹ Там же. С. 432.

⁸⁸⁰ Там же. С. 547.

⁸⁸¹ Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы // Под ред. В.В. Шелохаева. В 3 т. Т. 3. Ч. 1. М. 2000. С. 95

констатацию факта, что «контролирующая и подталкивающая» власть Совета не смогла обеспечить революционной демократии «реального влияния во Временном правительстве».

5 мая 1917 года В.М. Чернов, занявший пост министра земледелия, в речи на заседании всероссийского Совета крестьянских депутатов заявил, что министры-социалисты являются ответственными перед Советом рабочих и солдатских и Советом крестьянских депутатов.⁸⁸² А 23 мая на совместном заседании Петроградских областной и городской конференций партии социалистов революционеров была принята резолюция, провозглашавшая ответственность министров-социалистов не только перед Советами, но и перед своими партиями: «только единая сплоченная социалистическая группа во Временном правительстве, опирающаяся на Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов – предпарламент, - руководимая социалистическими партиями и ими контролируемая, может справиться с неотложной задачей приложить руки рабочей демократии к укреплению завоеваний революции».⁸⁸³

На 3-м съезде партии эсеров, заседавшем с 25 мая по 4 июня, делегат Алгасов заявил, что правительство должно быть ответственным перед Советами: «Но до того момента, когда создастся Временное революционное правительство, до этого момента то полубуржуазное, полуреволюционное правительство, которое существует, - это правительство во всем его составе, должно быть целиком ответственным перед Советом рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. И было бы неправильно, если бы мы ставили вопрос об ответственности отдельных 6-ти представителей Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Раз нет парламента, раз роль парламента выполняет Совет рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, то именно перед этим высшим верховным органом страны должно быть ответственным Временное правительство во всем его составе без исключения».⁸⁸⁴

В отличие от М.А. Рейснера и Н.С. Русанова Алгасов считал, что в настоящий момент правительство не несет ответственности перед Советами. Для этого, по его мнению, Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов должны были официально провозгласить, что с этого момента Временное правительство является ответственным перед ними: «Мне кажется, нельзя указывать тут на то, что такая ответственность в жизни существует. Нет, мы в своих выступлениях должны признать это и должны заставить Временное буржуазное полуреволюционное правительство, существующее сейчас, определенно заявить и перед нашей страной, и перед всем миром о том, что оно ответственно перед Советом рабочих, крестьянских и солдатских депутатов».⁸⁸⁵ Однако это предложение Съездом принято не было.

⁸⁸² Там же. С. 117.

⁸⁸³ Там же. С. 139.

⁸⁸⁴ Там же. С. 348-349.

⁸⁸⁵ Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т. 3. Ч. 1. С. 349.

Выступая на закрытом заседании съезда, В.М. Чернов подчеркнул, что «все члены социалисты, входящие в состав Временного правительства, связаны круговой порукой, друг за друга ответственны, друг друга контролируют». Соответственно, за любой подписанный министром-эсером документ ответственность несут все эсеры-члены правительства.⁸⁸⁶

В итоге съездом была принята резолюция «Об отношении к Временному правительству», в которой, в частности, говорилось, что министры-социалисты должны действовать единой сплоченной группой «при контроле нашего рабочего предпарламента, в лице Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, так и соответственных социалистических партий».⁸⁸⁷ Однако, в данном случае термин «контроль» означал, скорее, не то, что Временное правительство должно быть ответственным перед Советами, а то, что Советы должны следить за его деятельностью и не допускать его сползания в стан контрреволюционных сил.

19 июля на V петроградской конференция эсеров была принята резолюция «О текущем моменте», в которой говорилось, что конференция с целью противодействия установлению режима диктатуры Временного правительства «устанавливает право Всероссийского исполнительного комитета Совета рабочих и солдатских депутатов контроля над деятельностью правительства».⁸⁸⁸

Таким образом, в отношении ответственности Временного правительства социалисты-революционеры занимали такую же позицию, как и меньшевики: правительство в целом является безответственным органом государственной власти, а министры-социалисты ответственны перед Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов и перед своими партиями.

В данном случае обе социалистические партии действовали в рамках стратегии «Международные правила социалистической тактики», принятой Международным социалистическим конгрессом II Интернационала и разрешавшей социалистам в исключительных случаях входить в состав буржуазных министерств, но только на базе определенной программы и под контролем партии.⁸⁸⁹

Идея меньшевиков и эсеров об ответственности министров-социалистов перед своими партиями практически сразу превратилась в мишень для критики со стороны несоциалистических партий (в первую очередь кадетов), требовавших обеспечить независимость членов правительства от влияния сторонних организаций. Однако эту критику нельзя назвать

⁸⁸⁶ Там же. С. 508

⁸⁸⁸ Там же. С. 601.

⁸⁸⁹ Там же. С. 689.

⁸⁹⁰ Меньшевики в 1917 году. Т. 1. С. 274.

искренней, поскольку из содержания протоколов партии Народной свободы легко увидеть, что в отношении своих министров кадеты проводили ту же политику, что и социалисты.

Двадцать девятого марта Д.И. Шаховской поставил перед ЦК вопрос «о более близком контакте партии Народной Свободы с Временным правительством». Отметив, что выражаемая левыми партиями мысль «о необходимости «контроля» над правительством в основе своей заключает правильное положение, что никакая партия не может уклониться от возможного влияния на деятельность правительства, призванного осуществлять волю всех слоев населения», он предложил три формы влияния на правительство:

1. публичное обсуждение и вотирование тех или иных резолюций на партийных съездах, конференциях или пленарных совещаниях центрального комитета;
2. установление порядка составления комиссий, разрабатывающих важные вопросы в составе правительства, в соответствии с которым приглашались бы представители партий не по выбору самого правительства, а по рекомендации партий;
3. проведение по определенным дням совещаний членов правительства с представителями партий по «важнейшим текущим вопросам».⁸⁹⁰

На этом же заседании было отмечено, что со стороны кадетов «роль такого партийного представителя уже выпадала на долю М.М. Винавера, и ЦК просил его и впредь в подобных случаях, если они будут повторяться взять на себя ту же роль».⁸⁹¹

10 апреля ЦК, «возвращаясь к мысли о желательности присутствия на заседаниях ЦК членов его, вошедших в состав правительства, в целях взаимного осведомления о важнейших вопросах, выдвигаемых жизнью, ЦК просил В.Д. Набокова выяснить возможность осуществления этого положения».⁸⁹²

Таким образом, протоколы заседаний центрального комитета партии Народной свободы позволяют сделать вывод, что в отношении вопроса об ответственности министров перед своей партией кадеты шли в том же направлении, что и социалисты. Более того, отдельные пункты постановлений ЦК кадетской партии императивностью тона вызывают определенные ассоциации с постановлениями ЦК ВКП (б). Например, п. 2 постановления ЦК партии Народной свободы от 7 марта: «Довести до сведения правительства о необходимости освободить всех членов Г. Думы от исполнительных обязанностей по министерствам и предоставить их в распоряжение Временного комитета; признать допустимой лишь командировку их от правительства в качестве эмиссаров в воинские части и для организации продовольствия».⁸⁹³

⁸⁹⁰ Протоколы центрального комитета конституционно-демократической партии. 1915-1920 гг. В 6 т. Т. 3. М. 1998. С. 366.

⁸⁹¹ Там же. С. 367.

⁸⁹² Там же. С. 369-370.

⁸⁹³ Протоколы центрального комитета конституционно-демократической партии. Т. 3. С. 356.

Особенно ярко зависимость министров-кадетов от партии проявилась в дни июльского кризиса, когда они, исполняя решение ЦК, вышли из состава Временного правительства в знак протеста против подписания соглашения с Центральной радой Украины.

Меньшевик-интернационалист В.А. Базаров так прокомментировал это решение кадетского ЦК: «Временное правительство нашло необходимым послать особую комиссию для переговоров с Украинскою Радой. Газета «Речь» восстала против этого шага, находя, что он роняет престиж власти и поощряет сепаратистские тенденции украинцев. И через день мы узнаем из газет, что решение правительства не может быть приведено в исполнение, так как оно опротестовано ЦК кадетской партии. Итак, в нашей неписаной революционной конституции кадетский ЦК имеет, как оказывается, право налагать безапелляционное «veto» на постановления, принятые большинством министров Временного правительства».⁸⁹⁴

Поэтому Базаров пришел к следующему выводу: «конструкция нашей революционной власти обрисовывается в следующем виде: Центральный орган всероссийского съезда организованной демократии образует нижнюю палату, которая официально контролирует деятельность части министров, одобряя и защищая программу, принятую коалиционным министерством в его целом. Наряду с этим имеются по меньшей мере две верхние палаты – кадетский ЦК и Совет Съездов, - которые то полуофициально, то «совершенно доверительно» контролируют деятельность своих ставленников в министерстве, не одобряют программы правительства, стараются закулисными путями протаскивать программу прямо противоположную или, по крайней мере, свести на нет правительственные усилия».⁸⁹⁵ «Едва ли, однако, подобного рода «конституция», - полагал Базаров, - пригодна для разрешения тех прозаических, но неотложных задач, которые стоят перед нашей революцией... Мы уверены, что новый всероссийский центральный комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов одной из главных своих задач поставит исправление нашей неписаной конституции, создание кабинета, достаточно сплоченного и однородного, если не в политическом, то по крайней мере в чисто деловом отношении. Пока этого не будет сделано, мы не представляем себе, как смогут министры-социалисты выполнить то торжественное обещание, которое они дали русской демократии на заключительном заседании Съезда»⁸⁹⁶

В дни июльского кризиса впервые открыто высказал свою позицию по вопросу о его ответственности министр-председатель А.Ф. Керенский. В адресованном кадетам письме он заявил, что «Временное Правительство облечено всей полнотой власти и не отвечает ни перед какими общественными организациями или партиями, а лишь по совести своей и разумению

⁸⁹⁴ Базаров В.А. «Верхние палаты» революции // Новая жизнь. 1917. 27 июня. С.1.

⁸⁹⁵ Базаров В.А. Указ. Соч. // Новая жизнь. 1917. 27 июня. С. 1.

⁸⁹⁶ Базаров В.А. Указ. Соч. С.1.

перед страной». ⁸⁹⁷ Фактически министр-председатель озвучил вышеприведенное мнение Юридического совещания. И хотя это заявление не являлось официальным правительственным сообщением, оно, тем не менее, свидетельствует о том, что мнение Временного правительства по данному вопросу, несмотря на изменения в его составе, осталось прежним.

5.2. Борьба за преобразование Временного правительства в ответственный орган государственной власти

Поэтому политика меньшевиков и эсеров в отношении Временного правительства разрабатывалась лицами, составлявшими руководящие группы центральных комитетов обеих партий.

Но по-настоящему злободневной тема ответственности Временного правительства стала после провала корниловского выступления. Новый политический кризис резко изменил в общем равнодушное до этого отношение социалистов к безответственности правительства. Например, меньшевик-интернационалист Б.В. Авилов писал, что в результате безответственности правительства во главе страны оказалась «кучка более или менее случайных людей, самовластие которых находило свой предел только в сопротивлении органов демократии и народных масс с одной стороны и в негласном давлении буржуазных кругов – с другой стороны»⁸⁹⁸.

Из публичных организаций первым об этом заговорил попавший к тому времени под контроль большевиков Петроградский совет рабочих и солдатских депутатов. Тридцать первого августа им была принята внесенная большевиками резолюция, в которой, в частности, провозглашалось: «Нетерпимы далее ни исключительные полномочия Временного правительства, ни его безответственность»⁸⁹⁹.

А 1 сентября 1917 г. на заседании ЦИК В.М. Чернов от лица фракции эсеров заявил о необходимости установления демократического контроля над правительством.⁹⁰⁰ «И стало ясно, - писало два дня спустя «Дело народа», - что строительство и переустройство центральной власти необходимо – неотложно необходимо – поставить на твердый фундамент демократического контроля и совлечь с зыбкой почвы персональных и кружковых соображений». ⁹⁰¹ Не ограничиваясь констатацией данного факта, редакция центрального органа партии социалистов-революционеров предложила сделать Временное правительств ответственным перед собираемым социалистами совещанием демократических организаций

⁸⁹⁷ Кризис власти // Речь. 1917. 21 июля. С. 2.

⁸⁹⁸ Авилов Б.В. Нужен ли «предпарламент» // Новая жизнь. 1917. 15 сент. С. 1.

⁸⁹⁹ Петроградский Совет Р. и С. Д. // Дело народа. 1917. 2 сент. С. 2.

⁹⁰⁰ В Исполнительном комитете // Утро России. 1917. 3 сент. С. 2.

⁹⁰¹ Орган демократического контроля // Дело народа. 1917. 3 сент. С. 1.

С критикой позиции своей партии на страницах того же «Дела народа» выступил представитель ее правого крыла М.В. Вишняк. По его мнению, в данном случае вопрос заключается в том «должна ли и может ли ответственность власти – министров и должностных лиц – в правовом государстве носить формально-юридический характер или нет?». М.В. Вишняк считал, что формальные критерии ответственности высших должностных лиц установить всегда затруднительно, о чем свидетельствует опыт Франции, которая в течение 19 века «пыталась двенадцать раз, в двенадцати законопроектах фиксировать случаи ответственности министров путем указания материальных признаков возможных со стороны министров правонарушений». Все эти попытки не имели успеха, и «Франция, самая демократическая республика, благополучно существует и без такого закона».⁹⁰²

Даже в странах парламентарной демократии, продолжал свою мысль М.В. Вишняк, где идея ответственности власти получает наивысшее развитие, обязанность министров «выходить в отставку, если их политика не пользуется доверием большинства парламента, покоится не на регламентированных в законе нормах, а на нормах политико-юридических, конвенциональных, на конституционных соглашениях или нормах политической этики». Поэтому «ни в одной конституции мира, где наличность парламентаризма вне спора, нигде не оговорена формальная обязанность министров выходить в отставку даже в случаях явно выраженного к ним недоверия».

Кроме того, отмечал М.В. Вишняк, проблема ответственности правительства тесно связана с принципом разделения властей и борьбой между законодательной и исполнительной ветвями власти. Однако этот принцип неприменим к российским условиям, где создана революционная власть, «которая по самому существу своему временна – до решения полномочного Учредительного Собрания и условна – поскольку власть поддерживается или ей не противодействует воля народа». При этом неправильно полагать, что Временное правительство полностью свободно от какого-либо контроля. По мнению Вишняка, отставка П.Н. Милюкова с поста министра иностранных дел наглядно продемонстрировала «как действительна ответственность министров даже тогда, когда специально она и не предусмотрена формальным актом»⁹⁰³.

По нашему мнению, аргументы М.В. Вишняка, представляются неубедительными. В отличие от приводимой им в качестве примера Франции положение революционной России, пережившей на тот момент уже три политических кризиса, явно нельзя было назвать благополучным. Не совсем понятна и его ссылка на то, что в странах парламентарной демократии обязанность министров выходить в отставку базируется на политико-юридических или конвенциональных нормах, а также на конституционных соглашениях. За шесть бурных месяцев,

⁹⁰² Вишняк М.В. Ответственность власти // Дело народа. 1917. 27 сент. С. 1.

⁹⁰³ Вишняк М.В. Указ. Соч. С. 1.

прошедшие с момента свержения монархии, было невозможно выработать какие-либо конвенциональные нормы или достигнуть неких конституционных соглашений в отношении вопроса об ответственности правительства. Поэтому в революционной России в отличие от стран парламентарной демократии такие нормы и соглашения попросту отсутствовали.

По нашему мнению, аргументы, приведенные М.В. Вишняком, являются неубедительными. В отличие от той же Франции законодательство революционной России не содержало ни одной законодательной нормы, в которой бы говорилось об ответственности Временного правительства. То же самое можно сказать и в отношении утверждения, что в странах парламентарной демократии обязанность министров выходить в отставку базируется на политико-юридических или конвенциональных нормах, а также на конституционных соглашениях. За шесть бурных месяцев, прошедшие с момента свержения монархии до написания данной статьи, было невозможно выработать какие-либо конвенциональные нормы или достигнуть каких-либо конституционных соглашений в отношении вопроса об ответственности правительства. Поэтому в революционной России в отличие от стран парламентарной демократии эти нормы и соглашения просто отсутствовали.

Приводимый М.В. Вишняком аргумент в пользу того, что Временное правительство не является безответственным, представляется довольно странным. Приведшие к отставке Милюкова вооруженные демонстрации с периодическими перестрелками между сторонниками и противниками политической линии министра иностранных дел даже с большой натяжкой сложно охарактеризовать как форму политической ответственности.

Однако позиция М.В. Вишняка не получила поддержки у лидеров эсеро-меньшевистского блока, твердо решивших покончить с безответственностью Временного правительства.

В эти же дни В.И. Ленин обратился к партиям меньшевиков и эсеров с предложением создать новое эсеро-меньшевистское правительство, которое будет нести ответственность «целиком и исключительно» перед Советами.⁹⁰⁴ Как известно, предложение лидера большевиков принято не было, поскольку социалисты, не желая разрывать коалицию с «цензовыми» кругами, решили создать специальный представительный орган, перед которым, по их замыслам, Временное правительство будет ответственным.

Третьего сентября 1917 года на объединенном заседании ЦИК Советов рабочих и солдатских депутатов и Исполкома Всероссийского Совета крестьянских депутатов было принято решение о созыве Демократического совещания.

Через три дня фракция эсеров Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов заявила, что это совещание «должно также решить вопрос о создании постоянного

⁹⁰⁴ Ленин В.И. О компромиссах // ПСС. М. 1962. Т. 34. С. 135.

политического органа, перед которым – до созыва Учредительного собрания – власть должна быть ответственной во всем своем составе»⁹⁰⁵. А 12 сентября уже ЦК партии эсеров принял постановление о том, что «Временное правительство должно быть ответственно перед созданным в результате работ демократического совещания предпарламентом, в котором должны находиться и те цензовые элементы, представители которых войдут в состав Временного Правительства»⁹⁰⁶.

Аналогичную позицию заняли и меньшевики. Седьмого сентября собрание представителей районных, подрайонных и заводских комитетов, делегатов общегородской конференции и всех активных работников петроградской организации приняло резолюцию по вопросу о Демократическом совещании. В п. 4 данной резолюции говорилось, что власть «только в том случае сможет работать в интересах революции, если она будет ответственна перед постоянным представительством демократии, осуществляющим функции революционного парламента вплоть до созыва Учредительного Собрания»⁹⁰⁷. А 8 сентября ЦК РСДРП(о) принял резолюцию о том, что в случае образования коалиционного правительства с участием цензовых элементов «должен быть обсужден и решен вопрос о создании такого представительного учреждения, перед которым могло бы быть ответственным все правительство в целом до Учредительного Собрания»⁹⁰⁸.

Решительный настрой руководящих органов обеих партий эсеро-меньшевистского блока позволил Н.Н. Суханову уверенно заявить на страницах «Новой жизни», что с момента созыва Демократического совещания «предрешен принцип ответственности всякой новой власти перед полномочным органом демократии».⁹⁰⁹

После открытия Демократического совещания вопрос об ответственности правительства занял одно из центральных мест в его повестке. В первый же день работы совещания меньшевик Б.О. Богданов заявил, что новая власть «должна пользоваться доверием широких народных масс и должна быть ответственной перед органами,

эти массы выражающие»⁹¹⁰. Правда, И.Г. Церетели посчитал нужным отметить, что Временное правительство нельзя считать полностью бесконтрольным, поскольку министры-социалисты несут ответственность перед своими партиями. «Здесь говорить о полной безответственности, - пояснил он, - формально неверно потому, что эта власть была построена на принципе

⁹⁰⁵ Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы. Т. 3. Ч. 1. С. 874.

⁹⁰⁶ Постановление Центрального Комитета партии с.-р. // Дело народа. 1917. 14 сент. С. 1.

⁹⁰⁷ Меньшевики в 1917 году. Т. 3. С. 157.

⁹⁰⁸ Там же. С. 158.

⁹⁰⁹ Суханов Н.Н. Накануне развязки // Новая жизнь. 1917. 5 сент.

⁹¹⁰ Меньшевики в 1917 году. Т. 3. С. 193.

представительства демократических партий. В качестве формы контроля сохранено было право отзыва. Полной безответственности с формальной точки зрения, конечно, не было»⁹¹¹.

В ходе работы Демократического совещания меньшевики почти сразу раскололись на 2 группы – советского большинства и советского меньшинства. Восемнадцатого сентября от имени первой группы Ю.О. Мартов зачитал декларацию, призывавшую представителей всех демократических организаций «решительно отвергнуть ...всякую безответственную власть, власть единичную или коллегиальную, и приложить все силы к делу создания истинно-революционной власти, способной разрешить неотложные задачи революции и ответственной впредь до Учредительного Собрания перед полномочным представительством трудящихся народных масс»⁹¹².

Декларацию советского меньшинства огласил Ф. И. Дан: «Демократический Съезд должен выделить из себя представительный орган, в котором были бы представлены все крупные силы, перед которыми правительство должно быть ответственно и который должен обеспечить постоянное и открытое сотрудничество вместе с демократическими организациями во всех областях правительственной деятельности».⁹¹³

Таким образом, обе группы меньшевиков были едины в желании покончить с безответственностью Временного правительства, расходясь только в методах.

Девятнадцатого сентября на совещании фракций и организаций сторонников коалиции И.Г. Церетели затронул вопрос о тех отношениях, которые возникнут между будущим предпарламентом и Временным правительством. Как сообщала «Рабочая газета», «по его мнению, эти взаимоотношения должны походить на те, как это было установлено из практики Советов, когда министры-социалисты являлись в Совет отчитываться в своих действиях».⁹¹⁴ А 20 сентября ЦК РСДРП(о) постановил предложить Демократическому совещанию «выделить из своей среды постоянное учреждение, проводящее волю совещания», «поручить этому учреждению содействовать созданию власти, которая признала бы для себя обязательным...подотчетность представительному учреждению».⁹¹⁵ И в тот же день на заседании президиума Всероссийского демократического совещания с представителями групп фракций и Центральными комитетами политических партий было единогласно принято решение, что Временное правительство будет ответственным перед этим представительным учреждением⁹¹⁶.

⁹¹¹ Там же. С. 200.

⁹¹² Там же. С. 240.

⁹¹³ Там же. С. 242.

⁹¹⁴ Там же. С. 251.

⁹¹⁵ Меньшевики в 1917 году. Т. 3. С. 290.

⁹¹⁶ Там же. С. 260.

Таким образом, за шесть с половиной месяцев с момента свержения монархии позиция меньшевиков и эсеров по вопросу об ответственности правительства пережила целую эволюцию. До создания первой коалиции обе партии рассматривали Временное правительство как безответственный орган государственной власти и не видели необходимости в изменении его положения, а отдельные предложения сделать правительство ответственным перед Советами не находили поддержки у партийного руководства. Апрельский и июльский политические кризисы не изменили позицию руководящих органов обеих партий, считавших, что партийного контроля в отношении своих министров вполне достаточно, и только после выступления генерала Корнилова социалисты решились создать орган, который будет осуществлять политический контроль над деятельностью правительства.

Однако у А.Ф. Керенского эта идея не вызвала энтузиазма, и поэтому в эти же дни он поручил управляющему министерством юстиции А.А. Демьянову подготовить проект «наиболее желательной организации верховной власти впредь до созыва Учредительного собрания». Поручение министра-председателя было выполнено министерством юстиции в максимально короткие сроки и уже 21 сентября подготовленный им проект появился в газетах⁹¹⁷.

В проекте говорилось о «желательности образования ныне же особого коллегиального органа, который являлся бы представителем, если не всей страны, то по крайней мере наиболее влиятельных групп населения»⁹¹⁸. При этом А.А. Демьянов подчеркивал, что считает возможным признать за этим коллегиальным органом «лишь право совещательного учреждения, сохранив право решающего органа исключительно за Временным правительством», и не возлагать на правительство обязанности «предварительного внесения на обсуждение означенного учреждения всех возникающих вопросов законодательного характера, а подчинить его ведению те из них, которые ввиду особо серьезного их значения правительство почитало бы необходимым подвергнуть предварительному коллегиальному обсуждению»⁹¹⁹.

Следует отметить, что предложение Демьянова о создании коллегиального совещательного органа при правительстве коллегиального не было оригинальным. Впервые такая идея была выдвинута в дни апрельского кризиса В.В. Шульгиным, выступившим с предложением создать при Временном правительстве совещательный орган. В своем выступлении Шульгин «указал, что Гос. Дума сейчас не заседает, и потому нет теперь такой трибуны, с которой могли бы говорить представители различных политических течений». И потому «крайне важно создать такой орган, в котором могли бы выступать с объяснениями представители Временного правительства, где к ним могли бы обращаться с вопросами, на

⁹¹⁷ Проект предпарламента // Утро России. 1917. 21 сент. С. 2.

⁹¹⁸ Там же. С. 2.

⁹¹⁹ Там же. С. 2.

которые они могли бы тут же давать объяснения». Заседания этого органа должны «иметь совещательный характер и созываться тогда, когда Временное правительство признает необходимым выступить с объяснениями по поводу того или иного волнующего страну вопроса, и захочет выслушать мнение по этому поводу представителей различных политических течений». По мнению Шульгина, данный совещательный орган должен формироваться из представителей Исполкома Совета рабочих и солдатских депутатов и такого же числа представителей Государственной думы.⁹²⁰

Предложение Шульгина сразу вызвало ряд возражений. Одни члены Временного комитета говорили, что создание такого органа может создать у населения подозрения, что правительство хочет затянуть созыв Учредительного собрания, другие - что «неудобно создать такой своеобразный совещательный парламент в то время, когда формально продолжает существовать Гос. Дума».⁹²¹ Еще один аргумент заключался в том, что «устройство такого рода совещательного парламента может еще затруднить и без того трудное положение Временного правительства, так как ему будут беспрестанно предъявлять запросы».⁹²² И хотя в заседании прозвучали голоса и в поддержку проекта В.В. Шульгина, дальше стен Временного комитета он не вышел.

Схожий проект опубликовал на страницах газеты «Утро России» 27 апреля 1917 года В.М. Устинов. Он предложил создать для предварительного рассмотрения законопроектов специальный представительный орган - Общегосударственный комитет общественных организаций, состоящий из представителей Временного комитета, Советов рабочих и солдатских депутатов, Советов крестьянских депутатов, местных комитетов общественных организаций, а также представителей всероссийских союзов интеллигентных работников, как-то: союз инженеров, академический союз и т. п.⁹²³ Устинов полагал, что даже такой несовершенный парламент будет «далеко превосходить существующий контрольный аппарат: Петроградский Совет Рабочих и Солдатских депутатов» и сумеет укрепить положение Временного правительства⁹²⁴. Проект В.М. Устинова тоже не привлек к себе внимания и разделил судьбу проекта Шульгина.

А в августе соратник генерала Корнилова А.Ф. Аладьин выступил с проектом образования представительного органа, в который вошли бы депутаты IV Думы (за исключением черносотенцев и бездеятельных депутатов), левые элементы трех первых Дум, делегации от ЦИКа Советов рабочих и солдатских депутатов и 10-20 видных революционных деятелей (вроде

⁹²⁰ Во Временном Комитете Гос. Думы // Речь. 1917. 23 апр. С. 5.

⁹²¹ Там же. С. 5.

⁹²² Там же. С. 5.

⁹²³ Устинов В.М. Строительство власти // Утро России. 1917. 27 апр. С. 1.

⁹²⁴ Устинов В.М. Указ. Соч. С. 1.

В.Н. Фигнер и Е.К. Брешко-Брешковской).⁹²⁵ Этот план был поддержан В.С. Завойко, М.М. Филоненко и другими сподвижниками генерала, но воплотить его в жизнь не удалось.⁹²⁶

22 сентября в Зимнем дворце собралось совещание в следующем составе: члены правительства, московские общественные деятели (С.Н. Третьяков), представители ЦК партии Народной свободы (М.С. Аджемов, В.Д. Набоков),⁹²⁷ члены президиума Демократического совещания (Н.С. Чхеидзе, Н.Д. Авксентьев, И.Г. Церетели, А.Р. Гоц), петроградский и московский городские головы (Г.И. Шрейдер, В.В. Руднев), а также представители кооперативной (Г. Беркенгейм) и земской (Я.И. Душечкин) групп.⁹²⁸

На этом совещании И.Г. Церетели заявил, что необходимо создать орган, «который выражал бы до созыва Учредительного собрания хотя бы и в несовершенной форме волю страны», и функции которого заключались бы «в контроле над деятельностью правительства, в предъявлении Временному правительству запросов и в праве выражать правительству свое доверие или недоверие».⁹²⁹ «Массы, - говорил Церетели, - с трудом мирятся с безответственностью власти и единоличным режимом. Предпарламент создает такую ответственность, и поэтому он необходим с точки зрения масс».⁹³⁰ При этом положение об учреждении этого представительного органа, по мнению Церетели, должно быть санкционировано Временным правительством.

Предложение Церетели вызвало возражения со стороны кадетов. М.С. Аджемов заявил, что они против того, чтобы правительство несло ответственность перед «суррогатом парламента», который будет стремиться к расширению своих прав, что приведет к конфликту между ним и Временным правительством. «Такой орган, - говорил он, - нельзя создавать наспех и делать его источником власти народной до Учредительного собрания, так как это явилось бы нарушением всех основ революционного строя».⁹³¹ «Временное правительство имеет суверенную власть до Учредительного собрания и никому своего суверенитета до Учредительного собрания, которое его заменит, уступить не может».⁹³² Кроме того, добавил Аджемов: «Временное правительство же страной признано, и какой же смысл подчинять признанное народом правительство органу, относительно которого еще неизвестно, получит ли он признание со стороны народа и армии или нет».⁹³³

⁹²⁵ Руднева С.Е. Предпарламент. Октябрь 1917 года. Опыт исторической реконструкции. М. 2006. С. 15

⁹²⁶ Там же. С. 15.

⁹²⁷ На состоявшемся 15 октября заседании съезда партии кадетов принял резолюцию, в которой одобрил деятельность представителей партии «во время переговоров об образовании Временного Правительства нового состава и учреждении Временного Совета» // Утро России. 1917. 17 окт. С. 1.

⁹²⁸ Совещание о реконструкции власти // Речь. 1917. 23 сент. С. 3.

⁹²⁹ Там же. С. 4.

⁹³⁰ Совещание о реконструкции власти // Речь. 1917. 23 сент. С. 4.

⁹³¹ Совещание о реконструкции власти // Речь. 1917. 23 сент. С. 4.

⁹³² Там же. С. 4.

⁹³³ Там же. С. 4.

Коллегу по партии поддержал В.Д. Набоков: «...с того момента, как правительство станет ответственным перед парламентом, совершится новый переворот: правительство из суверенной власти превратится в исполнительную власть, а суверенные права перейдут к предпарламенту». А Н. М. Кишкин заявил, что ответственность правительства перед предпарламентом приведет к его ослаблению, в то время как стране нужно сильное правительство.⁹³⁴

В общем, представители кадетов (как и разделявшие их мнение московские общественные деятели) видели единственный смысл создания такого представительного органа в обеспечении «ближайшего общения власти с широкими слоями населения в целях взаимного осведомления и оказания этими слоями содействия правительству в его работе».⁹³⁵ Соответственно, ни о каком контроле со стороны этого органа в отношении правительства речи идти не могло, а наоборот именно Временное правительство должно было стать источником его полномочий. «Совещание это, - говорили они, - должно быть организовано правительством, которое определит его состав и компетенцию, установит его регламент, сохраняя по отношению к нему полную независимость».⁹³⁶

С кадетами солидаризировался министр юстиции П.Н. Малянтович, заявивший, что предпарламент не может ни формировать состав правительства, ни выражать ему недоверие.⁹³⁷

На это И.Г. Церетели сказал, что «присутствующие на сегодняшнем совещании представители революционной демократии считают невозможным согласиться на то, чтобы предпарламент был созван Временным правительством, которое должно выработать и формы его конструкции, и чтобы Временное правительство не носило формальной в парламентском смысле ответственности перед предпарламентом».⁹³⁸

Московский городской голова В.В. Руднев занял промежуточную позицию. Он заявил, что «демократическое совещание есть орган политического мнения демократии, а вовсе не орган, выражающий общенародную волю. Поэтому совещание не имеет права создавать власть. Проектируемый демократический совет является лишь способом страхования государственной власти».⁹³⁹ В тоже время, хотя, по мнению В.В. Руднева, «формальной ответственности Временного правительства перед предпарламентом быть не может», но, тем не менее, «какая-то ответственность быть должна, и потому надо найти форму этой ответственности. Если не будет никакой ответственности правительства перед предпарламентом, то образование предпарламента окажется бесполезным».⁹⁴⁰

⁹³⁴ Там же. С. 4.

⁹³⁵ Там же. С. 4.

⁹³⁶ Там же. С. 4.

⁹³⁷ Там же. С. 4.

⁹³⁸ Там же. С. 4.

⁹³⁹ Совещание о реконструкции власти // Речь. 1917. 23 сент. С. 4.

⁹⁴⁰ Там же. С. 4.

Бывший министр внутренних дел правый эсер Н.Д. Авксентьев в своем выступлении указал путь к возможному компромиссу, заявив, что «ответственность правительства перед предпарламентом устанавливается уже тем, что, если предпарламент выразит правительству недоверие, то правительство остаться у власти не сможет»⁹⁴¹. Иными словами, Авксентьев повторил мысль М.В. Вишняка о том, что для установления ответственности правительства может быть достаточно «политико-юридических» соглашений или «норм политической этики».

На следующий день совещание возобновилось. В этот раз А.Ф. Керенский более резко выступил против установления ответственности правительства перед предпарламентом и выразил надежду, что «представители революционной демократии не будут настаивать на установлении формальной ответственности Временного правительства перед предпарламентом».⁹⁴²

Тогда министр внутренних дел А.М. Никитин, развивая озвученную накануне Авксентьевым идею о возможном компромиссе, прямо спросил присутствующих о последствиях выражения со стороны предпарламента недоверия правительству, на что управляющий министерством юстиции А.А. Демьянов сообщил, что в таком случае, по его мнению, правительство должно уйти в отставку.⁹⁴³

Участникам совещания было понятно, что вопрос об ответственности правительства стал одним из основных препятствий для достижения соглашения об образовании коалиционного министерства, и если соглашения достичь не удастся, то об этом можно забыть. Однако лидеры меньшевиков, оставаясь убежденными сторонниками коалиции, не были к этому готовы, и в итоге пошли по пути, указанному Н.Д. Авксентьевым. Двадцать четвертого сентября И.Г. Церетели, выражая позицию представителей советских партий, предложил кадетам следующий компромисс: Демократическое совещание не будет настаивать на установлении формальной ответственности правительства перед предпарламентом, но «оставляет за собой право добиваться установления этой ответственности в будущем в самом предпарламенте»⁹⁴⁴. Этот вариант устроил кадетов, и стороны пришли к согласию.

По окончании переговоров стороны проинформировали Временное правительство о достигнутом соглашении. Как сообщала «Речь», «А. Ф. Керенскому было, в частности, сообщено, что на основании соглашения, достигнутого между обеими сторонами, Временное правительство не считается формально ответственным перед предпарламентом»⁹⁴⁵.

⁹⁴¹ Там же. С. 4.

⁹⁴² Совещания о реконструкции власти // Речь. 1917. 24 сент. С. 3.

⁹⁴³ Там же. С.3.

⁹⁴⁴ Разрешение правительственного кризиса // Речь. 1917. 26 сент. С. 4.

⁹⁴⁵ Там же. С. 4.

Насколько важным было для кадетов и членов правительства сохранение его безответственности, свидетельствует тот факт, что Юридическое совещание, поручая своему председателю разработать проект постановления о предпарламенте, посчитало необходимым специально «подчеркнуть совещательное значение Совета и начало назначения, а не избрания его членов»⁹⁴⁶.

«Дело народа» с иронией писало: «...правительство чутко прислушалось к голосу цензовых элементов, для которых сила и авторитет Совета, где большинство принадлежит социалистической демократии, должны быть во что бы то ни стало аннулированы?»⁹⁴⁷.

Стоит отметить, что крах попытки революционной демократии покончить с безответственностью Временного правительства послужил непосредственным поводом для ухода из предпарламента большевиков. В зачитанном Л.Д. Троцким заявлении, в частности, говорилось: «Официально заявлявшейся целью Демократического Совещания... являлось упразднение безответственного личного режима... и создание подотчетной власти, способной ликвидировать войну и обеспечить созыв Учредительного Собрания в назначенный срок. Между тем... достигнутые результаты прямо противоположны: создана власть, в которой и вокруг явные и тайные корниловцы играют руководящую роль. Безответственность этой власти отныне закреплена и провозглашена формально. Совет Российской Республики объявлен совещательным учреждением»⁹⁴⁸.

С.А. Усатов считает, что после ухода князя Львова правительство стало нести ответственность перед министром-председателем. В качестве доказательства он приводит тот факт, что начиная с июля Керенский «стал принимать отставки министров». ⁹⁴⁹ Однако исследователь не учитывает, что понятия «принимать отставку министра» и «принимать решение об отставке министра» далеко не равнозначны, и именно право принимать решение о назначении и увольнении членов коллегиального исполнительного органа является основным признаком осуществления политического контроля. А в России 1917 года это право находилось в руках не министра-председателя, а политических партий. Более того, сразу после окончания правительственного кризиса произошли события, свидетельствующие, что члены Временного правительства продолжили нести ответственность перед своими партиями, а не стали ответственными перед министром-председателем: в прессе появились слухи, что министр

⁹⁴⁶ Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март-Октябрь 1917 года // Под. ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. М. 2019. Т. 2. С. 257.

⁹⁴⁷ Куцая конституция и революционное право // Дело народа. 1917. 4 окт. С. 1.

⁹⁴⁸ Большевики в 1917 году. Т. 3 С. 394.

⁹⁴⁹ Усатов С.А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале-октябре 1917 года (историко-правовой аспект) // Дисс. канд. юрид. наук. М. 2003. С. 52

внутренних дел А.М. Никитин выйдет из социал-демократической партии по причине конфликта, возникшего между ним и почтово-телеграфным союзом.

Конфликт заключался в том, что А.М. Никитин издал 23 сентября несколько циркуляров, грозивших уголовными карами участникам забастовки железнодорожников⁹⁵⁰. В связи с этим ЦК РСДРП(о) принял резолюцию, в которой постановил: «Затребовать от Никитина объяснения по поводу изданных им циркуляров с тем, чтобы в случае, если эти объяснения окажутся для ЦК неудовлетворительными, официально дезавуировать Никитина и предложить организации, к которой он принадлежит, решить вопрос о совместимости указанных действий т. Никитина с принадлежностью к партии»⁹⁵¹.

Явившись для объяснений, А.М. Никитин заявил, что «юридически не дорожит партийным представительством в правительстве, оно важно для него лишь с точки зрения собственных убеждений»⁹⁵². Четвертого октября он отправил в ЦК своей партии письмо, в котором сообщил, что уйдет с поста министра внутренних дел. Кроме того, Никитин предложил ЦК РСДРП(о) образовать из министров-меньшевиков особую группу «для делового контроля и объединения их деятельности».⁹⁵³ На следующий день он направил министру-председателю заявление, в котором сообщил, что уходит в отставку в связи с тем, чтобы «дать возможность партии ввести в состав правительства более достойного члена, состоящего в полном контакте с ее ЦК, и за которого, а, следовательно, и за все коалиционное правительство, она могла бы отвечать»⁹⁵⁴.

Керенский не принял отставки министра внутренних дел, меньшевистский ЦК тоже не стал настаивать на его уходе. Но этот инцидент в очередной раз подтвердил, что партийная ответственность членов Временного правительства не пустой звук, и даже не согласные с партийной линией министры вынуждены считаться со своим ЦК и давать ему объяснения.

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. Придя к власти, большевики объявили о создании правительства, ответственного перед Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, большинство в которых принадлежало их партии. То есть, по сути, это означало, что члены большевистского правительства будут нести ответственность перед своей партией. Партийная ответственность должностных лиц сохранялась до конца

⁹⁵⁰ Ненароков А.П. Упущенная возможность единения демократических сил при решении вопроса о власти. Документально-исторический очерк // *Меньшевики в 1917 году*. Т. 3. С. 65.

⁹⁵¹ *Меньшевики в 1917 году*. Т. 3. С. 297.

⁹⁵² Ненароков А.П. Указ. Соч. С. 67.

⁹⁵³ Там же. С. 68.

⁹⁵⁴ Там же. С. 68.

советской власти, и поэтому можно полностью согласиться с оценкой этого явления, данной П.П. Серковым. «Юридическая безответственность указанной власти (советской – А.К.) перед гражданами, - пишет он, - подменялась партийной ответственностью должностных лиц перед партийными органами»⁹⁵⁵. Но эту характеристику можно с полным основанием применить и к Временному правительству. Единственное различие между ним и Советом народных комиссаров заключалось в том, что политический контроль над членами Временного правительства осуществляли не одна, а три партии. Фактически в этот период русской истории происходила радикальная трансформация формы политической ответственности. До Февральской революции должностные лица несли ответственность перед монархом, а после нее они стали нести ответственность перед своими партиями. Эти радикальные изменения формы политической ответственности, в свою очередь, являлись составной частью глобального процесса трансформации Российской империи из государства, сформировавшегося на основе бюрократии, в государство нового типа, основанное на партийной системе

Выводы

1. Временное правительство являлось безответственным органом государственной власти.
2. Попытки покончить с безответственностью Временного правительства потерпели неудачу из-за того, что основные политические партии не смогли достичь соглашения по данному вопросу, а также и из-за сопротивления А. Ф. Керенского и ряда поддерживавших его министров.
3. Хотя Временное правительство как целое являлось безответственным органом государственной власти, фактически его члены были ответственны перед партиями, к которым они принадлежали. Таким образом, принцип партийной ответственности должностных лиц зародился именно с приходом к власти Временного правительства.

⁹⁵⁵ Серков П. П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М. 2018. С. 434.

Глава 6. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (ПО МАТЕРИАЛАМ ЮРИДИЧЕСКОГО СОВЕЩАНИЯ)

6.1. Взгляды современников на юридическую природу Временного правительства

Ни самим Временным правительством, ни создавшими его организациями не было издано нормативно-правового акта, закрепляющего основные аспекты правового статуса нового государственного органа. Известный политик и юрист В.Д. Набоков писал, что единственным документом, «определившим объем власти Временного правительства и вместе с тем разрешившим вопрос о формах его функционирования», был подписанный великим князем Михаилом Александровичем Акт об отказе от принятия верховной власти.⁹⁵⁶ Данным актом провозглашалось, что до созыва Учредительного собрания правительство наделяется «всею полнотою власти», но ничего не говорилось о ее пределах.

Также в газетах была опубликована декларация Временного правительства от 3 марта, подписанная его членами и председателем Государственной думы. В ней перечислялись «основания», которыми «в своей настоящей деятельности кабинет будет руководиться»: полная и немедленная амнистия; свобода слова, печати, союзов, стачек; отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений; немедленная подготовка к созыву Учредительного собрания; замена полиции народной милицией; выборы в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.⁹⁵⁷

Отсутствие правовой регламентации государственно-правового статуса Временного правительства породило среди юристов и политиков того времени дискуссии о его юридической природе. Проанализировав высказанные мнения, Е.А. Скрипилев пришел к выводу, что в распоряжении у буржуазных и мелкобуржуазных юристов и политиков имелось как бы две модели Временного правительства: «Когда оно издавало законы, явно клонившиеся в сторону интересов буржуазии и помещиков либо особенно не затрагивавшие интересы этих классов, то его представляли как полномочное. Закрывали глаза и на выполнение им функций учредительной власти и даже признавали таковые правомерными. Когда же народ требовал немедленного решения вопросов о земле, о мире и других, то они твердили о правомочности Временного правительства, о недопустимости предвосхищения им воли Учредительного собрания».⁹⁵⁸

⁹⁵⁶ Набоков В.Д. Временное правительство /Архив русской революции. Изданный И. В. Гессеном. В 22 т. М., 1991. Т. 1–2. С. 21.

⁹⁵⁷ Вестник Временного правительства. 1917. 5 марта. С. 1.

⁹⁵⁸ Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание. М., 1982. С. 84.

Вывод Е.А. Скрипилева представляется несколько упрощенным. Даже поверхностный обзор мнений буржуазных политиков и юристов не позволяет согласиться с предложенной известным ученым схемой.

Так, член правительства Н.В. Некрасов назвал сложившийся в результате революции политический режим самодержавием 12 министров.⁹⁵⁹ Эту позицию разделял известный публицист, выпускник юридического факультета Казанского университета Л.М. Неманов. Он считал, что Правительство в своей деятельности только не имеет права отступать от обнародованных в его декларации от 3 марта программных положений, но в остальном его власть не ограничена никакими юридическими нормами, а потому оно является «самодержавным в большей даже степени, чем были всероссийские самодержцы».⁹⁶⁰

Противоположный взгляд высказал лидер партии социалистов-революционеров В.М. Чернов. «Временное правительство, — писал он, — не единовластный самодержец наш, а власть конституционно ограниченная, правящая на основе договора, заключенного между цензовой и рабочей Россиями. Оно правит, пока этот договор остается в силе, пока соглашение не нарушено».⁹⁶¹ Под ограничивающим власть правительства конституционным органом политик, естественно, подразумевал Совет рабочих и солдатских депутатов.

Профессор юридического факультета Санкт-Петербургского университета А.А. Боголепов полагал, что программные положения правительственной декларации от 3 марта существенно ограничивают законодательные полномочия Временного правительства. По его мнению, «законодательная власть Временного правительства может быть несколько уподоблена власти конгресса Американских Соединенных Штатов, который в силу конституции «не должен издавать» определенного рода законы, нарушающие свободу граждан, неотъемлемые права человека и гражданина».⁹⁶²

Помимо этого, полномочия правительства в области законодательной деятельности ограничены временным характером его власти. Поскольку революция уничтожила юридическую силу основных государственных законов Российской империи, Временное правительство «самим ходом жизни неизбежно приводится к тому, чтобы вместо них устанавливать какие-либо нормы, регулирующие деятельность государственных органов».⁹⁶³ Но любые его постановления конституционного характера являются временными и могут быть отменены Учредительным собранием, поэтому Временное правительство не может принимать те постановления

⁹⁵⁹ День. 1917. 1 апр. С. 1.

⁹⁶⁰ Неманов Л.М. Временное правительство и Совет рабочих и солдатских депутатов // Биржевые ведомости. 1917. 11 апр. С. 1.

⁹⁶¹ Чернов В.М. О природе власти Временного правительства // Дело народа. 1917. 30 апр. С. 1.

⁹⁶² Боголепов А.А. Современный государственный строй России // Право. 1917. №27-28. С. 1067.

⁹⁶³ Там же. С. 1067.

конституционного характера, которые Учредительное собрание уже не сможет отменить (например, об уступке части российской территории).

Известный государствовед В.М. Устинов считал, что «основы нынешнего государственного порядка переходного времени вплоть до выработки конституции Учредительным собранием определяются общим смыслом совершившейся революции и требованиями народного суверенитета, который она установила».⁹⁶⁴ Также возможный произвол Временного правительства будет ограничен тем, что оно «за каждый свой шаг даст точный и полный ответ» Учредительному собранию.⁹⁶⁵

Из приведенных оценок можно сделать вывод, что у политиков и юристов не сложилось единого взгляда на юридическую природу Временного правительства. Конечно, само правительство могло внести в этот вопрос ясность посредством издания нормативного акта, разъясняющего пределы его власти, но, как указывалось выше, оно этого не сделало.

Однако молчание Временного правительства не означало, что оно не считало необходимым определить свой государственно-правовой статус. Уже на первом заседании, состоявшемся 2 марта 1917 г., «министр-председатель возбудил вопрос о необходимости точно определить объем власти, которой должно пользоваться Временное правительство до установления Учредительным собранием формы правления и основных законов Российского государства».⁹⁶⁶

Участниками заседания было высказано мнение, что «вся полнота власти, принадлежащая монарху, должна считаться переданной не Государственной думе, а Временному правительству».⁹⁶⁷ Члены правительства также пришли к выводу, что, поскольку основные законы прекратили свое действие, к правительству должны перейти и те законодательные полномочия, которые ранее монарх осуществлял «в единении с Государственным советом и Государственной думой».⁹⁶⁸

6.2. Характеристика юридической природы Временного правительства в материалах Юридического совещания

Временное правительство не стало больше обращаться к вопросу о своем государственно-правовом статусе, но на этом же заседании им было принято решение «образовать при Совете министров особую комиссию, пригласив для участия в ее работах государствоведов:

⁹⁶⁴ Устинов В.М. Новый государственный строй // Вестник права. 1917. № 10–11. С. 228.

⁹⁶⁵ Там же. С. 229.

⁹⁶⁶ Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 1. М. 2001. С. 85.

⁹⁶⁷ Там же. С. 85.

⁹⁶⁸ Там же. С. 85.

[Ф.Ф.] Кокошкина, [Н.И.] Лазаревского, барона [Б.Э.] Нольде, а также... [М.С.] Аджемова и [В.А.] Маклакова». ⁹⁶⁹ Данная комиссия получила название Юридического совещания при Временном правительстве.

Детально функции нового учреждения были определены постановлением Правительства от 22 марта 1917 г.:

1. На рассмотрение Юридическому совещанию передаются вопросы публичного права, возникающие в связи с установлением нового государственного порядка, обсуждение вопросов публичного права, возникающих в связи с установлением нового государственного и экономического строя.
2. Совещание дает предварительные юридические заключения по мероприятиям Временного правительства, имеющим характер законодательных актов, а также и иным, по которым такое заключение будет признано Временным правительством необходимым. ⁹⁷⁰

Из данного постановления следовало, что Юридическому совещанию предназначалась роль экспертно-консультативного центра при Правительстве. Именно так охарактеризовал его правовой статус последний председатель Совещания Н.И. Лазаревский: «...Юридическое совещание никакой активной роли в деле управления не играет. Члены его имеют значение советников при Временном правительстве, которые не обладают какой-либо властью и авторитет которых основывается лишь на том, что их мнения составляют *responsa prudentium* (ответы знатоков права), имеющие лишь логическую убедительность». ⁹⁷¹

Однако, по мнению исследователей, Юридическое совещание играло немалую роль в управлении государством. Б.Ф. Додонов писал: «Совещание не просто осуществляло юридическую экспертизу решений Правительства, оно в значительной степени определяло и направляло его деятельность». ⁹⁷²

К такому же выводу пришла и А.Л. Стародубова: «Согласно своей компетенции Совещание не имело возможности напрямую влиять на политику Временного правительства. Однако либеральное правительство первого состава, образовав Юридическое совещание, обеспечило надежную правовую защиту своей политике». ⁹⁷³

Косвенно данный факт был признан и самим Юридическим совещанием. В составленной им в сентябре 1917 г. объяснительной записке к проекту своего штатного расписания

⁹⁶⁹ Журналы заседаний Временного правительства. Т. 1. С. 85.

⁹⁷⁰ Там же. С. 160.

⁹⁷¹ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 3. Л. 343.

⁹⁷² Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – Октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. Т. 1. М., 2018. С. 20.

⁹⁷³ Стародубова А. Л. Юридическое совещание 1917 г.: основные направления деятельности: Дисс. канд. ист. наук. М., 2000. С. 135.

констатировалось, что «за истекшие шесть месяцев деятельности Юридического совещания, чрез него были проведены все сколько-нибудь важные проекты законодательного характера, причем в большинстве случаев соответственные акты были изданы в том виде, который был установлен Юридическим Совещанием».⁹⁷⁴

Первоначальный состав Юридического совещания включал только представителей кадетской партии. В апреле 1917 г. его членами стали трудовик В. В. Водовозов и меньшевик А.Я. Гальперн, в мае кадет В.Д. Набоков, а в июле — кадеты А.Э. Нольде, Д.Д. Гримм и беспартийный Г.Э. Блосфельдт.

Превалирование кадетов в Совещании означало, что на его деятельность немалое влияние будут оказывать идеологические установки партии Народной Свободы. Особенно важную роль данный фактор стал играть в период деятельности коалиционных составов Временного правительства. Как отмечает А.Л. Стародубова: «в тот момент, когда кадеты уже не имели в правительстве большинства, Совещание продолжало выполнять свои функции, проводя все правительственные решения через призму кадетской идеологии».⁹⁷⁵

Юридическое совещание прямо не обращалось к рассмотрению вопросов о государственно-правовом статусе или юридической природе Временного правительства. Только на первом заседании, состоявшемся 8 марта, его члены «обменялись мнениями о конструкции новой формы правления и отношениях властей между собою».⁹⁷⁶ Но содержание «мнений» в протоколе заседания, к сожалению, отсутствует.

Однако, Юридическим совещанием был подготовлен ряд документов, в которых отразилось его понимание государственно-правового статуса и юридической природы Временного правительства. Так, в составленных им проектах организации исполнительной власти после созыва Учредительного собрания затрагивается вопрос о государственно-правовом статусе Временного правительства, а именно причины сосредоточения в его руках не только исполнительной, но и законодательной власти. «Приходится признать, — говорится в подготовленной Совещанием исторической справке, — что принцип разделения властей вообще относится лишь к властям, «учрежденным» действующей конституцией».⁹⁷⁷ Соответственно, поскольку Временное правительство появилось на свет в результате революции, действие данного принципа на него тоже не распространяется.

Более подробно эта идея раскрыта в справке, посвященной организации власти во время Великой французской революции: «10 октября 1793 г... По докладу Сен-Жюста от имени Комитета общественного спасения конвент постановил, что «Временное правительство Франции

⁹⁷⁴ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 34. Л. 2.

⁹⁷⁵ Там же. Л. 2.

⁹⁷⁶ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 1.

⁹⁷⁷ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 26. Л. 1.

до заключения мира является революционным».⁹⁷⁸ Далее Совецание раскрывает содержание понятия «революционное правительство»: «Смысл этого выражения заключается не в чем ином, как именно в том, что временное управление организуется без внимания к тем принципам, которые по господствующим воззрениям должны были быть положены в основу нормального государственного порядка, — и в особенности к принципу разделения властей».⁹⁷⁹

В еще одном документе говорится о целях и задачах революционного правительства: «Власть, так или иначе образовавшаяся при революции и создавшая Учредительное собрание (есть ли это особое правительство, или какое-либо старое учреждение, присвоившее себе полноту власти, - например, во Франции Законодательное собрание, осуществлявшее полноту власти после переворота 10 августа 1792 г. и создавшее конвент), имеет целью своего существования и основанием своих полномочий именно созыв Учредительного собрания. В момент открытия этого Собрания прекращается самое юридическое основание полномочий этой временной власти».⁹⁸⁰

Соответственно, «присвоившее себе полноту власти» и объявившее своей основной целью скорейший созыв Учредительного собрания Временное правительство также должно сконцентрировать свои усилия на выполнении только этой задачи. Иными словами, оно создано не для проведения реформ, а для того, чтобы обеспечить формирование учредительной власти, которая, в свою очередь, установит «постоянный» государственный строй.

Применительно к Временному правительству этот же принцип сформулировал известный деятель партии Народной Свободы В.М. Гессен: «Органическая, законодательная работа не может быть делом революционной — переходящей и временной — власти».⁹⁸¹

Однако в каких пределах Временное правительство может использовать свою власть? Данный вопрос затронут в заключении, составленном Юридическим совещанием на предложения Финляндского сената и генерал-губернатора о передаче в их руки ряда полномочий, принадлежавших ранее носителю верховной власти (созыв, открытие, закрытие Сейма, утверждение бюджета и т. д.).⁹⁸²

Как известно, российскому императору также принадлежал титул великого князя Финляндского. Комиссия основных законов Сейма Финляндии, обосновывая указанные требования, пришла к выводу, что «общий монарх являлся в этих странах носителем различных юридических лиц. В качестве монарха Финляндии он осуществлял финляндскую публичную

⁹⁷⁸ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 25. Л. 44.

⁹⁷⁹ Там же. Л. 44.

⁹⁸⁰ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 25. Л. 6.

⁹⁸¹ Гессен В.М. Новое право // Право. 1917. № 8. С. 433.

⁹⁸² ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 75–79.

власть, причем пределы принадлежавшей ему власти были определены основными законами Финляндии».

Соответственно, в своих внутренних делах Финляндия «в силу своей конституции с самого начала была свободна и независима от правительственных установлений России... и принадлежавшие раньше великому князю Финляндии права не могли без согласия Финляндии перейти даже к такому правительству России», каким являлось Временное правительство.

По мнению Комиссии основных законов, революция полностью уничтожила государственный строй Российской империи, в том числе и форму правления. Пришедшее к власти Временное правительство «не является органом прежнего монархического государственного строя, подобным опекунскому правительству, к коему само собою перешло бы также осуществление прежней власти великого князя Финляндии», а потому «положение вещей, естественно, требует перенесения прежней власти великого князя Финляндии на какой-либо новый государственный орган».⁹⁸³

Юридическое совещание с аргументами финляндских сенаторов не согласилось: «...Русское правительство, являющееся временно, до созыва Учредительного собрания, носителем верховной власти, восприняло на себя весь комплекс прав отрекшегося монарха как по отношению к России, так и по отношению к Финляндии, а потому Временное правительство является тем учреждением, которое законно осуществляет все права и полномочия, присвоенные по Сеймовому уставу великому князю Финляндскому. Переход прав и обязанностей монарха при перемене формы правления к заменившему монарха органу высшей правительственной власти есть явление хорошо известное публичному праву. Такая преемственность власти осуществляется, например, в международных договорах (наши договоры с союзниками остаются в силе, несмотря на отречение Николая II) и известна в истории. Французское административное право признает, что ряд прав, предоставленных старыми законами монарху, перешел в настоящее время к президенту республики. Юридически недопустимо, чтобы чьи-либо права остались без преемства. В данном случае права императора российского и великого князя Финляндского перешли во всей своей полноте к Временному правительству».

В свою очередь, Временное правительство не может передать Финляндскому сенату требуемые полномочия, поскольку «как временный орган верховной власти должно с особой бережливостью относиться к данным ему правам, чтобы по возможности весь комплекс прав монарха передать на решение Учредительного собрания — единственного правомочного хозяина Российского государства. Долг конституционной совести повелительно требует от Временного

⁹⁸³ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 29. Л. 23–25.

правительства крайней осторожности в распоряжении предоставленными ему правами верховной власти».⁹⁸⁴

Финская делегация также ссылалась на то, что в истории России были случаи, когда императоры передавали часть своих полномочий Сейму. Но Юридическое совещание данный аргумент отклонило, указав, что, с одной стороны, русские императоры, «расширяя права Сейма, не ограничивали своих основных правительственных прав в Финляндии, а с другой стороны, не следует забывать, что они действовали как неограниченные самодержцы, обходящиеся без согласия русского народа».⁹⁸⁵

В отличие от них Временное правительство «всенародною присягою приняло на себя ряд обязательств, и первой задачей его как носителя и хранителя (подчеркнуто в оригинале протокола. — *А.К.*) верховной власти отрекшегося монарха является созыв Учредительного собрания и передача ему всей принятой на себя власти в том объеме, в каком оно ее восприняло, ибо для конструирования новых форм государственного управления Учредительному собранию необходима вся полнота власти».⁹⁸⁶

В итоге, «принимая во внимание именно этот временный характер правового положения России и ту моральную ответственность, которую несет Временное правительство перед страной», Юридическое совещание рекомендовало просьбу Финляндского сената оставить без удовлетворения.⁹⁸⁷

Правда, оно отметило, что считает полезным делегирование Временным правительством части своих прав какому-либо временному, переходному органу русской правительственной власти, например генерал-губернатору Финляндии или особо назначенному генеральному комиссару. Такая мера позволила бы разгрузить Временное правительство, которое является «слишком сложным аппаратом для разрешения всех подлежащих ведению его финляндских дел».⁹⁸⁸

Из данного заключения можно сделать вывод, что Юридическое совещание рассматривало Временное правительство как своего рода «держателя» верховной власти, ранее принадлежавшей императору, а после него - будущему Учредительному собранию. Соответственно, будучи простым «держателем» верховной власти, оно не имеет права ей распоряжаться.

Следует отметить, что, по мнению Юридического совещания, революция сохранила в неприкосновенности одно из основных начал дореволюционного государственного строя:

⁹⁸⁴ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 77–78.

⁹⁸⁵ Там же. 77-78.

⁹⁸⁶ Там же. Л. 77-78.

⁹⁸⁷ Там же. Л. 78.

⁹⁸⁸ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 78.

безответственность носителя верховной власти. Как и всероссийский император, Временное правительство несет перед страной только «моральную» ответственность и, вопреки мнению В.М. Устинова и В.М. Чернова, вовсе не обязано за свои действия давать «точный и полный ответ» ни Учредительному собранию, ни Совету рабочих и солдатских депутатов.

Некоторые члены императорского дома полагали, что к Временному правительству перешли и полномочия монарха как главы императорской фамилии. Так, в марте 1917 г. вдова великого князя Константина Константиновича обратилась к Правительству с ходатайством о разрешении продать принадлежащий его наследникам дом.⁹⁸⁹ После смерти великого князя опеку над личностью и имуществом его несовершеннолетних детей принял на себя Николай II, а ближайшее попечение над ними было возложено на вдову князя Константина. По мнению представителя великой княгини, «при прежнем государственном строе разрешить продажу недвижимого имущества малолетних князя и княжны мог опекун их, император Николай II, с переменной же государственного строя все права отрекшегося императора перешли к Временному правительству, которое и могло бы дать разрешение на продажу упомянутого имущества».⁹⁹⁰

Комиссар над бывшим министерством двора Ф.А. Головин не согласился с данной позицией, указав, что «Временное правительство заменяет отрекшегося императора во всем, что касается осуществления верховной публичной власти, право же опекунства над малолетними членами императорской фамилии вытекает из положения царствующего императора как главы императорского дома и не объемлется его утраченным ныне правом на власть верховную».⁹⁹¹

Юридическое совещание признало «совершенно правильным высказанное комиссаром над бывшим министерством двора мнение о том, что принадлежавшие при прежнем порядке царствовавшему императору права опеки над членами императорской фамилии не входили в состав осуществлявшихся им полномочий верховной власти, но вытекали из его положения как главы императорского дома, вследствие чего означенные права опеки и не могли перейти к Временному правительству».⁹⁹²

В то же время, по мнению членов Совещания, положение главы императорского дома хотя и не входило в состав прав верховной власти, но было неразрывно связано с их осуществлением, и, «исходя из толкования статьи 219 основных законов, можно сделать вывод, что переставший царствовать император перестает быть также и главой императорского дома».⁹⁹³

⁹⁸⁹ Там же. Л. 50–52.

⁹⁹⁰ Там же. Л. 50.

⁹⁹¹ Там же. Л. 51.

⁹⁹² ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 2. Л. 51.

⁹⁹³ Там же. Л. 51.; «Царствующий император во всяком случае почтен быть должен главою всей императорской фамилии и есть на всегдашнее время попечитель и покровитель оной» (Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. (изд. 1906). С. 17).

Оба экспертных заключения не вызвали возражений со стороны Временного правительства, что позволяет сделать вывод о его согласии с позицией Юридического совещания, в том числе в отношении вопроса о его юридической природе.

Таким образом, Временное правительство изначально рассматривало себя как революционное правительство, созданное для выполнения исключительно двух задач: создания учредительной власти и исполнения до этого момента функций упраздненных органов государственной власти. Поскольку создание нового государственного строя является прерогативой учредительной власти, революционное правительство не имеет права предвосхищать ее волю и, следовательно, должно максимально трепетно относиться к использованию своих властных полномочий, помня, что является всего лишь временным «держателем» верховной власти.

Однако, приводимые Юридическим совещанием исторические аналогии нельзя назвать корректными. Так, лидеры якобинцев иначе определяли задачи революционного правительства. Например, М. Робеспьер писал: «Цель конституционного правительства — сохранить республику; цель революционного правительства — основать ее. Революция — это борьба свободы против ее врагов... Революционное правительство нуждается в развитии чрезвычайной энергии именно потому, что оно находится в состоянии войны».⁹⁹⁴

Иными словами, по мнению лидера якобинцев, революционное правительство образовывается «без внимания к принципам нормального государственного порядка» не для того, чтобы принять выпавшую из рук монарха власть и передать ее в целостности и сохранности Учредительному собранию, а для того, чтобы создать новый государственный строй и защитить его от врагов.

Что касается пришедшего к власти после переворота 10 августа 1792 г. Законодательного собрания, то оно действительно видело свою задачу исключительно в том, чтобы обеспечить создание учредительной власти, но оно (как и полвека спустя французское Временное правительство 1848 г.) справилось с ней за два месяца. В России же через два месяца после свержения монархического строя еще даже не приступили к разработке положения о выборах в Учредительное собрание.

Таким образом, по сравнению с Законодательным собранием Временное правительство было слишком медлительным, а по сравнению с якобинским Конвентом - слишком нерешительным. И одна из причин нерешительности правительства заключалась в том, что в своей деятельности оно руководствовалось вышеизложенной трактовкой своей правовой природы.

⁹⁹⁴ Всеобщая история государства и права // Под ред. В.А. Томсинова. В 2 т. Т. 2. М. 2019. С. 84.

В свою очередь, это являлось следствием неадекватного представления членов правительства, и в первую очередь министров-кадетов, о происходящих политических процессах и недооценки масштабности разворачивающегося в стране кризиса.

Особенно ярко это проявилось в дни июльского кризиса, когда Временным правительством было принято решение заключить соглашение с Центральной радой Украины.

Центральной радой Украины был принят меморандум, призывавший Временное правительство посредством издания какого-либо акта «выразить принципиальное сочувствие украинской автономии». Юридическое совещание рекомендовало правительству отказать в удовлетворении этого требования, поскольку «вопрос об автономии Украины есть один из вопросов будущего государственного устройства России и потому подлежит исключительно ведению и решению Учредительного собрания».⁹⁹⁵

Позиция Юридического совещания была подвергнута критике Г.В. Плехановым, считавшим, что она противоречит декларации Временного правительства второго состава, в которой «категорически говорилось... что наше новое правительство стремится к миру без аннексий и контрибуций, на основе самоопределения народов». Принцип самоопределения народов, в свою очередь, предполагает, как минимум, сочувственное отношение к требованиям о предоставлении автономии. «Кто считает себя вправе высказаться в принципе за самоопределение всех народов вообще, — писал он, — тот тем самым признает за собою право на принципиальное признание автономии того или другого из народов, входящих в состав русского государства».⁹⁹⁶

Временное правительство согласилось с мнением Юридического совещания и требование Центральной рады не удовлетворило, что привело к резкому обострению обстановки на Украине. Тогда оно было вынуждено отправить в Киев для урегулирования кризиса делегацию в составе А.Ф. Керенского, И.Г. Церетели и М.И. Терещенко. Переговоры с руководством Рады закончились достижением соглашения о том, что Временное правительство примет декларацию, в которой объявит о создании специального «высшего органа управления краевыми делами на Украине», а также выразит «отнесется сочувственно к разработке Украинской Центральной радой... проекта о национально-политическом положении Украины».⁹⁹⁷ При этом разрешения земельного и национального вопросов признавались компетенцией Учредительного собрания.⁹⁹⁸

На заседании Временного правительства министры-кадеты резко выступили против утверждения декларации. Они считали, что принятие такого акта находится за пределами компетенции правительства, поскольку этим фактически объявляется об автономии Украины. Но

⁹⁹⁵ ГАРФ. Ф. 1792. О. 1. Д. 3. Л. 70.

⁹⁹⁶ Плеханов Г.В. Временное правительство и Украинское движение // Единство. 1917. 16 июня. С. 1.

⁹⁹⁷ Речь. 1917. 4 июля. С. 1.

⁹⁹⁸ Минц И. И. История Великого Октября: В 3 т. М., 1978. Т. 2. С. 515.

большинством голосов декларация была принята, и тогда кадеты после консультации с ЦК своей партии решили выйти из состава правительства, что послужило началом острого политического кризиса.

Этот кризис показал, что изложенное в заключениях Юридического совещания видение правовой природы Временного правительства являлось позицией не только самого Совещания и министров-кадетов, а всей партии Народной свободы.

Ограничивая таким образом деятельность Временного правительства вопросами текущего управления и не позволяя ему ни приступить к реформам государственного строя России, ни установить режим правой диктатуры, партия кадетов обрекла правительство на фактическое бездействие. Это, в свою очередь, привело к тому, что не только широкие массы, но и правые круги разочаровались в нем, и уже через семь месяцев после свержения монархии правительство утратило поддержку всех слоев населения страны и фактически «повисло в воздухе». В условиях стремительной радикализации общества и углубления классовых противоречий такое правительство не имело шансов удержаться у власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования, необходимо отметить, что в результате всестороннего анализа порядка формирования Временного правительства, его легитимности, особенностей исполнения им функций главы государства, его законодательной деятельности были выявлены характерные особенности его юридической природы.

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 легального статуса не означает автоматического отсутствия легитимности. Временное правительство, придя к власти незаконным путем, сумело ее легитимировать буквально в кратчайшие сроки, убедив большинство населения страны в том, что его политика будет соответствовать их интересам. Поэтому политические противники Временного правительства вынуждены были в первые месяцы после революции направить свои усилия на делигитимацию его власти. Из-за нерешительной политики Временного правительства эти усилия увенчались успехом.

Таким образом, Временное правительство было свергнуто не потому, что являлось нелегитимным органом государственной власти, а потому что утратило легитимность.

Временное правительство считается первым демократическим правительством в истории России. Действительно, им было проведено немало реформ, носивших демократический характер. В тоже время в юридической природе Временного правительства изначально было заложено ядро авторитаризма. Оно было сформировано без учета принципа разделения властей и фактически сосредоточило в своих руках огромную власть. Столь обширный объем полномочий позволяет охарактеризовать Временное правительство как коллегиальную диктатуру. Однако это была бессильная диктатура, и причины ее бессилия заключаются не в личных качествах Г.Е. Львова или А.Ф. Керенского, а в юридической природе Временного правительства.

Временное правительство стало первым в истории России правительством, сформированным политическими партиями. Каждый министр Временного правительства получил свой пост в результате межпартийных соглашений. Соответственно, партии сохраняли рычаги влияния на своих членов, делегированных им в состав правительства. Главным из этих рычагов являлась партийная дисциплина. В случае, если член правительства начинал действовать по своему усмотрению, игнорируя идеологические установки своей партии, то последняя могла просто отозвать его из правительства или лишить поддержки.

Поэтому фактически деятельность Временного правительства находилась под партийным контролем. В этом и заключалась главная причина бессилия той коллегиальной диктатуры, которую представляло собой Временное правительство. Контроль над правительством осуществлялся двумя партийными блоками. С одной стороны, это были кадеты, которых поддерживали лишившаяся в результате революции политического представительства правая часть политического спектра, а с другой стороны выступали партии эсеро-меньшевистского блока. В отношении ключевых вопросов государственной жизни программные установки этих двух блоков существенно расходились. В первую очередь это касалось земельной реформы и продолжения войны. Достичь компромисса по такого рода вопросам обоим блокам не удавалось, а разорвать коалицию они не решались,

В то же время поскольку министры не имели возможности принимать решения, противоречащие программным установкам своих партий, правительство не могло принимать решения само без учета мнения политических партий. Именно поэтому Временное правительство было обречено на бездействие как раз там, где от него ждали решительных действий.

Этот порок, заложенный в юридической природе Временного правительства, и привел его к утрате легитимности и последующей гибели. Однако свергнувшим его большевикам удалось этот порок устранить. Их правительство – Совет народных комиссаров – было сформировано и находилось под политическим контролем уже только двух партий (большевиков и левых эсеров), чьи идеологические установки были куда ближе друг другу по сравнению с установками кадетского и эсеро-меньшевистского блоков. В тот же момент, когда установки большевиков и левых эсеров резко разошлись, обе стороны не стали любой ценой спасать коалицию, а предпочли разрешить конфликт силой оружия. И победившие в этом вооруженном противостоянии большевики установили над правительством единоличный контроль своей партии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**Литература**

1. Абрамович А. Большевики приходят к власти. Революция 1917 года в Петрограде. М. 1989. 414 с.
2. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. Учебное пособие. М. 2011. 319 с.
3. Авдеев Н.Н. Революция 1917 года (Хроника событий). М. 1923. 221 с.
4. Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы. М. 1985. 268 с.
5. Аврех А.Я. III Дума и начало кризиса третьеиюньской системы // Исторические записки. М. 1955. Т. 55. С. 51-109
6. Аврех А.Я. Масоны и революция. М. 1990. 350 с.
7. Аврус А.И., Голосеева А. А., Новиков А. П. Виктор Чернов: судьба русского социалиста. М. 2015. 368 с.
8. Азаркин Н.М. Всеобщая история юриспруденции. Курс лекций. М. 2003. 608 с. 141-153.
9. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М. 2016. 151.
10. Артемьев С.А. Партия большевиков и Советы рабочих и солдатских депутатов в 1917 г. (июль – октябрь). М. 1978. 214 с.
11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. 1999. 760 с.
12. Байтин М.И. Понятие и классификация функций государства // Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского. Ученые записки. Вып. XIX. Ч. 1. Борник работ соискателей и аспирантов. Саратов. 1970. С. 8-34.
13. Баженова Т.В. Институт губернских и уездных комиссаров Временного правительства // Государственный аппарат. Историко-правовые исследования. Сб. науч. Трудов Свердловского юридического института. Вып. 44. Свердловск. 1975. С. 75-91.
14. Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. М. 1998. 175 с.
15. Бентам И. Тактика законодательных собраний. СПб. 1907. 186 с.
16. Богданович Т. Великие дни революции (23 февраля – 12 марта 1917 года). Пг. 1917. 36 с.
17. Боголепов А.А. Современный государственный строй России // Право. Ежедневная юридическая газета. 1917. Июль. С. 1064-1071.
18. Бондаренко Д.Я. Взаимоотношения Временного правительства и Украинской Центральной Рады. Одесса. 2004. 189 с.
19. Борисов М. О поддержке Временного правительства. Петроград. 1917. 16 с.

20. Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. Восстание в Петрограде. М. 1967. 406 с.
21. Волобуев П.В. Экономическая политика Временного правительства. М. 1962. 484 с.
22. Всеобщая история государства и права // Под ред. В.А. Томсинова. В 2 т. Т. 2. М. 2019. 640 с.
23. Гавроева Е.С. М.В. Родзянко и Временное правительство: вопрос о комиссарах Временного комитета Государственной думы // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2015. Вып. 78. С. 30-36.
24. Гайда Ф.А. Либеральная оппозиция на путях к власти (1914-весна 1917). М. 2003. 429 с.
25. Гайда Ф.А. Власть и общественность в России: диалог о пути политического развития (1910-1917). М. 2016. 604 с.
26. Гайда Ф.А. Механизм власти Временного правительства (март-апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001.
27. Гессен И.В. Задачи революции // Право. Ежедневная юридическая газета. 1917. Март. С. 427-433.
28. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2 т. Т. 1. О государственном устройстве. М. 2006. 449 с.
29. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В. 2 т. Т. 2. Органы управления. М. 2006. 534 с.
30. Гронский П.П. Совет старейшин // Право. Ежедневная юридическая газета. 1910. № 4. С. 202-209.
31. Гронский П.П. Совет старейшин (окончание) // Право. Ежедневная юридическая газета. № 5. С. 194-203.
32. Думова Н.Г. Кончилось ваше время... М. 1990. 334 с.
33. Дякин В.С. Русская буржуазия и царизм в годы первой мировой войны (1914-1917). Л. 1967. 372 с.
34. Ефимов А.В. Проблема власти в первые дни февральской революции 1917 // Революция права. 1928. № 3. С. 51-65.
35. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М. 1983. 352 с.
36. Задорожная Е.В. Законодательный процесс в России в переходный период 1917-1918 гг. // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 3 (29). С. 100-102.
37. Заславский Д.О., Канторович В.А. Хроника Февральской революции. Петроград. 1924. 312 с.
38. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. М. 2002. 400 с.
39. Златопольский Д.Л. Государственное право зарубежных стран. М. 1999. 320 с.

40. Злоказов Г.И. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в период мирного развития революции (февраль-июнь 1917 г.). М. 1969. 285 с.
41. Злоказов Г.И. Петроградский Совет на пути к Октябрю. М. 1978. 341 с.
42. Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание. Л. 1976. 363 с.
43. Иванов С.С., Скрипилев Е.А. Государство и право России в период февральской буржуазно-демократической революции 1917 года и двоевластие в России. М. 1964. 60 с.
44. Игнатъев А.В. Внешняя политика Временного правительства. М. 1974. 440 с.
45. Ипполитов М. Монархия и республика. Пг. 1917. 24 с.
46. Иоффе Г.З. Белое дело. Генерал Корнилов. М. 1989. 287 с.
47. Иоффе Г.З. Февральская революция 1917 г. в англо-американской буржуазной историографии. М. 1970. 261 с.
48. История гражданской войны в СССР. Т. 1. Подготовка Великой пролетарской революции (От начала войны до начала окт. 1917 г.). М. 1937. 348 с.
49. История Всесоюзной Коммунистической партии (большевиков): Краткий курс // По ред. Комиссии ЦК ВКП(б). М. 1938. 351 с.
50. Казанский П.Е. Власть Всероссийского императора. М. 2007. 600 с.
51. Катков Г. Февральская революция. М. 2006. 477 с.
52. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское) // Б.А. Кистяковский. Избранное. В 2 т. М. 2010. Т. 2. 374 с.
53. Кистяковский Б.А. Непрерывность правового порядка // Юридический вестник. 1917. Книга XVII (I). С. 8-10.
54. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. М. 2004. 312 с.
55. Кокошкин Ф.Ф. Республика. Пг. 1917. 23 с.
56. Коркунов Н.М. Сравнительный очерк государственного права иностранных держав: государство и его элементы. М. 2015. 168 с.
57. Королев А.И. Государственная власть и рабочий класс СССР. Л. 1980. 187 с.
58. Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных законов. М. 2004. 440 с.
59. Красавичков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. 1958. 183 с.
60. Кутафин О.Е. Глава государства. М. 2021. 560 с.
61. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. СПб. 1910. Т. 1. 479 с.
62. Лазерсон М.Я. «Десять министров» и «Временное правительство» // Вестник права. 1917. Июль. С. 527-528.
63. Левин Д.А. Дерзостное порицание верховной власти (ст. 128 угол. улож.) // Право. Еженедельная юридическая газета. 1908. 26 окт. С. 2332-2337.

64. Ленин В.И. О двоевластии // Полн. Собр. Соч. в 55 т. Т. 31. М. 1969. С. 145-148.
65. Ленин В.И. Доклад на собрании большевиков-участников всероссийского совещания Советов рабочих и солдатских депутатов 4 (17) апреля 1917 г. // Полн. Собр. Соч. В 55 т. Т. 31. М. 1969. С. 103-112.
66. Ленин В.И. Доклад о текущем моменте и об отношении к Временному правительству // Полн. Собр. Соч. В 55 т. Т. 31. М. 1969. С. 246-250.
67. Ленин В.И. Государство и революция // Полн. Собр. Соч. В 55 т. Т. 33. М. 1969. 434 с.
68. Ленин В.И. Русская революция и гражданская война // Полн. Собр. Соч. В 55 т. Т. 34. М. 1969. С. 214-228.
69. Ленин В.И. Большевики должны взять власть // Полн. Собр. Соч. В 55 т. Т. 34. М. 1969. С. 239-241.
70. Ленин В.И. О компромиссах // Полн. Собр. Соч. В 55 т. Т. 34. М. 1969. С. 133-139.
71. Магазинер Я.М. Республика, ее сущность и важнейшие демократические формы. Петроград. 1917. 40 с.
72. Магазинер Я.М. Республика или монархия // Право. Еженедельная юридическая газета. 1917. 30 марта. С. 480-487.
73. Максимова О.Д. Законотворчество в Советской России в 1917-1922 годах. М. 2011. 404 с.
74. Марченко М.Н. Источники права. М. 2006. 759 с.
75. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. М. 2007. 768 с.
76. Мельгунов С.П. Мартовские дни 1917 года. М. 2008. 686 с.
77. Мельгунов С.П. На путях к дворцовому перевороту. Заговоры перед революцией 1917 г. М. 2017. 285 с.
78. Милюков П.Н. История второй русской революции. М. 2014. 747 с.
79. Милюков П.Н. Республика или монархия. Paris. 1929. 31 с.
80. Мишин А.А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М. 1976. 382 с.
81. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М. 1998. 456 с.
82. Мишин А.А. Центральные органы власти буржуазных государств. М. 1972. 283 с.
83. Минц И.И. История Великого Октября. В 3 т. М. 1977. Т. 1. 784 с.
84. Минц И.И. История Великого Октября. В 3 т. М. 1977. Т. 2. 1008 с.
85. Неверов Е.Д. Туманова А.С. Юридическое совещание при Временном правительстве // Памятники права Временного правительства. Под ред. А.А. Демичева и Р.Л. Хачатурова. М. 2016. С. 41-49.
86. Новое право // Право. Еженедельная юридическая газета. 1917. Март. С. 425-428.
87. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. Санкт-Петербург. 1911.

88. Ознобишин Д.В. Временный комитет Государственной думы и Временное правительство // Исторические записки. Т. 75. М. 1965. С. 273-294.
89. Ознобишин Д.В. Буржуазная диктатура в поисках парламентского прикрытия // Исторические записки. Т. 93. М. 1974. С. 113-149.
90. Пайпс Р. Русская революция. В 2 т. М. 1994. Т. 2. 397 с.
91. Палиенко Н.И. Правовое положение Временного правительства и революционная конституция России до большевистского переворота // Право и жизнь. 1918. № 2-й – 3-й. 15 сент. – 1 окт.
92. Петтит Ф. Республиканизм. Теория свободы и государственного управления. М. 2016. 488 с.
93. Покровский И.А. Задачи момента // Юридический вестник. 1917. Книга XVII (I). С. 5-7.
94. Портнов В.П., Славин М.М. Становление и развитие конституционного законодательства Советской России. 1917-1920гг. М. 1987. 254 с.
95. Пушкарева И.М. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. в России. М. 1982. 319 с.
96. Рабинович А. Большевики приходят к власти. М. 1989. 413 с.
97. Революционный Петроград. 1917 год // Отв. Ред. Носов Н. Е. М. 1977. 440 с.
98. Рейснер М.А. Русская революция 1917 года и ее учреждения. Петроград. 1917. С. 30 с.
99. Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственным правом Западной Европы. Основные государственные законы. М. 2015. 312 с.
100. Ронин С.Л. Конституционные проекты Временного правительства (Борьба российской контрреволюции против ленинской идеи Республики Советов) // Советское государство и право. 1947. № 4. С. 45-53.
101. Россинский Б.В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы. М. 2020. 168 с.
102. Руднева С.Е. Сентябрь 1917. История форума. М. 2000.
103. Руднева С.Е. Предпарламент. Октябрь 1917 года. Опыт исторической реконструкции. М. 2006. 279 с.
104. Русанов Н.С. Февральская революция и октябрьский переворот // РГАСПИ. Ф. 274. Д. 40. О. 1.
105. Софронова И.П. Государство и право России в период от февраля до 25 октября 1917 г. (Конспект лекций). Харьков. 1965. 69 с.
106. Серков П.П. Конституционная ответственность в Российской Федерации: современная теория и практика. М. 2014. 464 с.

107. Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание. Историко-правовое исследование. М. 1982. 216 с.
108. Сперанский М.М. Руководство к познанию законов // Сперанский М.М. Юридические произведения. М. 2008. С. 432-479.
109. Старцев В.И. Революция и власть. М. 1978. 255 с.
110. Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. М. 1980. 255 с.
111. Старцев В.И. Крах керенщины. Л. 1982. 270 с.
112. Токарева Д.В. Конституционное законотворчество и проект основного закона Временного правительства // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: гуманитарные и социальные науки. 2010. № 3-2 (37). С. 45-49.
113. Томсинов В.А. Судебная система Российской империи в XVIII – первой половине XIX века (по материалам законодательных актов) // Вестн. Моск. Ун-та. Сер. 11. Право. 2017. № 1. С. 36-52.
114. Тоцкий Н.М. Кризис в науке государственного права. СПб. 1914. 124 с.
115. Троцкий Л.Д. История русской революции. Февральская революция. М. 2017. 610 с.
116. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права. М. 1998. 182 с.
117. Тютберг А. Государственный бюджет в 1917 году // Право. Еженедельная юридическая газета. 1917. 27 июня. С. 1008-1022.
118. Устинов В.М. Задачи Учредительного собрания // Вестник права. 1917. Май. № 20. С. 411-415.
119. Филиппов П.О. Первое министерства свободной России. Портреты и биографии членов Временного правительства. М. 1917. 31 с.
120. Философский словарь Владимира Соловьева. Ростов-на-Дону. 1997. 462 с.
121. Фирсов И.Ф. «...Не стесняясь законами, относившимися к бывшей полиции...»: Документы тюменских архивов о создании в регионе народной милиции Временного правительства // Вестник полиции. 2014. № 2 С. 48-58.
122. Черменский Е.Д. Февральская буржуазно-демократическая революция 1917 г. в России М. 1959. 264 с.
123. Черменский Е.Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. М. 1976. 318 с.
124. Чернов В.М. Рождение революционной России (Февральская революция). Париж-Прага-Нью-Йорк. 1934. 446 с.
125. Чиркин В.Е. Государствоведение. М. 1999. 395 с.
126. Чиркин В.Е. Государственное управление. М. 2003. 320 с.

127. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М. 2008. 332 с.
128. Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М. 2016. 239 с.
129. Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М. 2014. 505 с.
130. Школярская Т.И. Бюджетные права Государственной думы в Российской империи (1905-1917 гг.) // Вестник Сургутского государственного педагогического университета. 2014. С. 235-240.
131. Шубин А.В. 1918 год. Революция кровью омытая. М. 2019. 598 с.
132. Яковенко Б.В. История великой русской революции. Февральско-мартовская революция и ее последствия. М. 2013. 427 с.
133. Fitzpatrick S. The Russian Revolution. N.Y. 1994.
Книга XVII (I). 208 p.
134. Moorhead A. The Russian Revolution. N.Y. 1987. 301 p.
135. Shapiro L. The Russian revolution 1917. The Origin of Modern Communism.
N.Y. 1984. 223 p.
136. Vernadsky G. The Russian Revolution 1917-1931. N.Y. 133 p.
137. Хасегawa Т. The February Revolution. Chicago. 2018. 711 p.

Источники личного происхождения

1. Антонов-Овсеенко В.А. В семнадцатом году. М. 2017. 383 с.
2. Бубликов А.А. Русская революция: впечатления и мысли очевидца и участника. М. 2016. 223 с.
3. Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной Думе. 1906-1917: Дневник и воспоминания. М. 2001. 391 с.
4. Демьянов А.А. Моя служба при Временном правительстве // Архив русской революции. В 22 т. Т. 4. М. 1991. С. 55-120
5. Завадский С.В. На пути к революции. 1905-1918. М. 2017. 302 с.
6. Еропкин А.В. Записки члена Государственной думы. Воспоминания. 1905-1928. М. 2016. 428 с.
7. Керенский А.Ф. Россия на историческом повороте. М. 1993. 383 с.
8. Ломоносов Ю.В. Воспоминания о Мартовской революции 1917 г. Стокгольм-Берлин. 1921. 86 с.
9. Лукомский А.С. Очерки из моей жизни. Воспоминания. М. 2012. 750 с.
10. Маклаков В.А. Первая Государственная дума. М. 2006. 334 с.
11. Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. М. 2006. 335 с.

12. Маклаков В.А. Предисловие «La Chute du Regime Tsarist. – Interrogatoires». Collection de memoires pour server a l'histoire de la guerre mondiale. Paris. 1927. 577 p.
13. Милюков П.Н. Воспоминания. В 2 т. Т. 2. М. 1990. 445 с.
14. Мстиславский С.Д. Пять дней. Начало и конец Февральской революции. М. 2017. 320 с.
15. Набоков В.Д. Временное правительство // Архив русской революции. В 22 т. Т. 1. М. 1991. С. 9-97.
16. Наживин И.Ф. Записки о революции. 1917-1921. М. 2017. 384 с.
17. Полнер Т.И. Жизненный путь князя Георгия Евгеньевича Львова: Личность. Взгляды. Условия деятельности. М. 2001. 455 с.
18. Половцов П.А. Дни затмения. Записки главнокомандующего войсками Петроградского военного округа. М. 2016. 192 с.
19. Раупах фон Р.Р. Facies Hippocratica (Лик умирающего). М. 2007. 414 с.
20. Родзянко М.В. Государственная дума и февральская 1917 года революция // Архив русской революции. В 22 т. Т. 6. М. 1991. С. 5-81.
21. Рысс П.Я. Русский опыт. М. 2017. 224 с.
22. Савич Н.В. Воспоминания. СПб. 1993. 490 с.
23. Суханов Н.Н. Записки о революции. В 3 т. Т. 1. М. 1991. 390 с.
24. Суханов Н.Н. Записки о революции. В 3 т. Т. 2. М. 1991. 398 с.
25. Суханов Н.Н. Записки о революции. В 3 т. Т. 3. М. 1992. 413 с.
26. Шляпников А.Г. Семнадцатый год. М. 1992. 496 с.
27. Шульгин В.В. Годы. Дни. 1920. М. 1990. 832 с.
28. Энгельгардт Б.А. Контрреволюция. М. 2020. 440 с.

Материалы периодической печати

1. Авилов Б.В. Нужен ли «предпарламент» // Новая жизнь. 1917. 15 сент. С. 1.
2. Базаров В.А. «Верхние палаты» революции // Новая жизнь. 1917. 27 июня. С. 1.
3. Больше ясности и прямоты // Московские ведомости. 1917. 14 июля. С. 1.
4. В.М. Чернов о заявлении кн. Львова // Дело народа. 1917. 11 июля. С. 4.
5. В Исполнительном комитете // Утро России. 1917. 3 сент. С. 2.
6. Вишняк М.В. Ответственность власти // Дело народа. 1917. 27 сент. С. 1.
7. Власть Советам или гражданская война // Социал-демократ. 1917. 26 сент. С. 1.
8. Во Временном комитете Гос. Думы // Речь. 1917. 23 апр. С. 5.
9. Вышеславцев Б.П. Коалиционное министерство и партии // Утро России. 1917. 7 мая. С. 2.
10. Ган М. О революционной власти // Речь. 1917. 14 июля. С. 2.

11. Гойхбарг А.Г. Сохранение государственного совета // Новая жизнь. 1917. 26 мая. С. 1.
12. Доклад министра земледелия // Дело народа. 1917. 25 мая. С. 4.
13. Земельный вопрос // Новая жизнь. 1917. 13 июля. С. 3.
14. Зензинов В.М. Смысл событий // Дело народа. 1917. 15 марта. С. 2.
15. Иванович Ст. Коалиционное министерство // День. 1917. 1 апр. С. 1.
16. Канторович В.А. Неправильный курс // День. 1917. 22 марта. С. 1.
17. Кризис власти // Единство. 1917. 5 мая. С. 1.
18. Куцая конституция и революционное право // Дело народа. 1917. 4 окт. С. 1.
19. Люблинский П.И. Учредительное собрание и временная организация власти // Биржевые ведомости. 1917. 10 марта. С. 1.
20. Магеровский А.Д. Временное правительство и Г. Дума // Дело народа. 1917. 30 апр. С. 1.
21. Милюков П.Н. Итоги VIII съезда партии Народной Свободы // Вестник партии Народной Свободы. 1917. № 2 18 мая. С. 1-2.
22. Милюков П.Н. Итоги IX съезда // Вестник партии Народной Свободы. 1917. № 11-13. С. 2-4.
23. Набоков В.Д. Провозглашение республики // Речь 1917. 5 сент. С. 1.
24. Неманов Л.М. Временное правительство и Совет Рабочих и Солдатских Депутатов // Биржевые ведомости. 1917. 11 апр. С. 1.
25. Орган демократического контроля // дело народа. 1917. 3 сент. С. 1.
26. От Временного комитета Государственной думы // Известия Временного комитета. 1917. 30 апр. С. 2.
27. Петроградский Совет Р. и С. Д. // Дело народа. 1917. 2 сент. С. 2.
28. Пешехонов А.В. Предпарламент // Народное слово. 1917. 19 сент. С. 1.
29. Пешехонов А.В. Нужны не совещания, а действия // Дело народа. 1917. 23 марта. С. 1.
30. Плеханов Г.В. Временное правительство и Украинское движение // Единство. 1917. 16 июня. С. 1.
31. Проект предпарламента // Утро России. 1917. 21 сент.
32. Разрешение правительственного кризиса // Речь. 1917. 26 сент. С. 4.
33. Революционное право и Совет Республики // Дело народа. 1917. 7 окт. С. 1.
34. Семенов Т. Революция или рекреация? // Новая жизнь. 1917. 13 июня. С. 3.
35. Совещание о реконструкции власти // Речь. 23 сент. С. 3.
36. Совещания о реконструкции власти // Речь. 24 сент. С. 4.
37. Суханов Н.Н. Накануне развязки // Новая жизнь. 1917. 5 сент. С. 1.
38. Устинов В.М. Признание новой власти // Утро России. 3 марта. С. 1.
39. Устинов В.М. Власть и контроль // Утро России. 1917. 5 мая С. 2.

40. Устинов В.М. Провозглашение республики // Утро России. 1917. 5 сент. С. 1.
41. Устинов В.М. Строительство власти // Утро России. 1917. 27 апр. С. 1.
42. Чернов В.М. О природе власти Временного правительства // Дело народа. 1917. 30 апр. С. 1.
43. Экспроприация верховной власти // Московские ведомости. 1917. 14. Июня. С. 1.

III. Диссертации и авторефераты

1. Игрицкая М.Р. Образование Российской Республики. Дисс... канд. ист. наук- М. 2001. 197 с.
2. Киреева С.А. Политический режим как элемент формы государства (теоретико-правовое исследование). Дисс... канд. юрид. наук. Саратов. 1997. 254 с.
3. Малышев А.П. Социально-экономические и политические взгляды и деятельность А. И. Коновалова. Дисс... канд. ист. наук.- Кострома. 2004. - 194 с.
4. Малышева Г.А. Деятельность представителей социалистов в органах власти и самоуправления Центральной России в марте-октябре 1917 года (на материалах Нижегородской, Рязанской и Тамбовской губерний). Дисс... канд. ист. наук – Владимир. 2003. – 183 с.
5. Медведев М.А. Идеино-теоретические и нормативно-правовые основания легитимации публичной политической власти. Дисс... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург. 2004. 196 с.
6. Минина Н.В. Законодательная база становления и функционирования политических партий России в начале XX века. Дисс... канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. 246 с.
7. Николаев А. Б. Революция и власть: Государственная дума IV созыва 27 февраля – 3 марта 1917 г. Дисс... док. ист. наук. Санкт-Петербург. 2005. 1053 с.
8. Саврасов А.Ф. Наказ Государственной думы (1906-1917 г.г.): история создания и применения. Дисс... канд. ист. наук. – Воронеж. 2010. 456 с.
9. Сорокин В.В. Государственность переходного периода: теоретические вопросы. Дисс... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 1999. 201 с.
10. Терещенко М.Ю. Взгляды кадетов на реформирование политической системы России в первой половине XX века. Дисс... канд. ист. наук. М. 2001. 169 с.
11. Усатов С.А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале – октябре 1917 года (историко-правовой аспект). Дисс... канд. юрид. наук. М. 2003. 164 с.

Сборники документов и материалов

1. Бунд. Документы и материалы. 1894-1921 // Под ред. В.В. Шелохаева. М. 2010. 1359 с.

2. Буржуазия и помещики в 1917 году: частные совещания членов Государственной Думы // Под ред. А.К. Дрезена. М. Л. 1932. 327 с.
3. Государственное совещание // Под ред. М.Н. Покровского и Я.А. Яковлева. М. 1930. 372 с.
3. Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сборник законодательных актов // Под ред. О.И. Чистякова, Г.А. Кутьиной. М. 1995. 208 с.
3. Журналы заседаний Временного правительства // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 1. Март-апрель 1917 года. М. 2001. 448 с.
4. Журналы заседаний Временного правительства // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 2. Май-июнь 1917 года. М. 2002. 512 с.
5. Журналы заседаний Временного правительства // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 3. Июль-август 1917 года. 2004. 416 с.
6. Журналы заседаний Временного правительства // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 4 т. Т. 4. Март-октябрь 1917 года. М. 2004. 512 с.
7. Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. Т. 1. Март-июнь 1917 года. М. 2018. 599 с.
8. Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – октябрь 1917 года // Под ред. Б.Ф. Додонова. В 2 т. Т. 2. Июль-октябрь 1917 года. М. 2019. 413 с.
9. Конституции буржуазных государств // Сост. В.В. Маклаков. М. 1982. 408 с.
10. Конституция Германской империи. Прусская конституция // Тексты важнейших конституций. Под ред. М.А. Рейснера. М. 1906. 109 с.
11. Большевики в 1917 году // Под ред. З. Галили, А. Ненарокова, Л. Хеймсона. В 3 т. Т. 1. От января до июльских событий. М. 1994. 752 с.
12. Большевики в 1917 году // Под ред. З. Галили, А. Ненарокова, Л. Хеймсона. В 3 т. Т. 3. От корниловского мятежа до Временного Демократического Совета Российской Республики. М. 1996. 448 с.
13. Памятники права Временного правительства // Памятники российского права. Под ред. А. А. Демичева, Р. Л. Хачатурова. В 35 т. Т. XXI. М. 2016. 243 с.
14. Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы // Под ред. В.В. Шелохаева. В 3 т. Т. 3. Ч. 1. Февраль-октябрь 1917 года. М. 2000. 960 с.
15. Первый Всероссийский торгово-промышленный съезд в Москве. 19-22 марта 1917 года. Стенографический отчет и резолюции. М. 1918. 248 с.
16. Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов. Протоколы заседаний исполнительного комитета и бюро и. к. // Под ред. Б.Я. Наливайского. М. 1925. 375 с.

17. Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии. 1915-1920 гг. // Под ред. В.В. Шелохаева. В 6 т. Т. 3. М. 1998. 590 с.
18. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1. 27 февраля – 5 мая 1917г. Петроград. 1917. 555 с.
19. Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. № 2. 5 мая – 24 июля 1917г. Петроград. 1918. 698 с.
20. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации 29 мая 1874 г., с изменениями, последовавшими по 1905 г. // Под ред. Я.М. Магазинера. Петроград. 1917. 62 с.
21. Хрестоматия по истории отечественного государства и права // Сост. В.А. Томсинов. М. 1998. 372 с.

Архивные материалы

1. Государственный архив Российской Федерации. Фонд. 1792. Фонд. 398. Фонд 6.
2. Российский государственный архив социально-политической истории. Ф. 274.