

ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ В МЕЖРЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД (ФЕВРАЛЬ – ОКТЯБРЬ 1917 Г.)

Шульженко Юрий Леонидович¹,

д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист РФ,
e-mail: shulzhenko_yu@mail.ru

¹Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва, Россия

Период между Февральской буржуазной и Октябрьской социалистической революциями имел важное, во многом судьбоносное значение для нашей страны. Он постоянно находится в поле зрения отечественных ученых. Одно из центральных мест здесь занимает проблематика формы правления в этот непродолжительный промежуток времени. И именно она будет в центре внимания данной статьи. В статье дана характеристика основных мероприятий, которые были проведены в феврале – октябре 1917 г. Это, в первую очередь, создание новых органов государственной власти, и прежде всего Временного правительства, которое было наделено функциями законодательной и исполнительной государственной власти; деятельность по подготовке созыва Учредительного собрания, которому отводилась главенствующая роль в определении формы правления в России. Представлена характеристика активно проводившейся мощной реформы в сфере местного государственного управления, самоуправления.

Проведенный анализ дает возможность сделать вывод о том, что сложившуюся форму правления в России в период февраля – октября 1917 г. следует характеризовать как неразвитую республику, полуреспублику или в духе терминологии того времени как «предреспублику». В пользу республики свидетельствует взятый курс на создание народного представительства, проведение земской реформы, деятельность по подготовке новой конституции России. При всем этом форму правления в России февраля – октября 1917 г. наиболее удачно характеризовать как в определенной степени временную, незавершенную, переходную. При подготовке статьи были использованы три основных научных метода – догматический, исторический, сравнительный.

Ключевые слова: администрация, Временное правительство, конституция, самоуправление, Советы, суд, Основные законы, парламентаризм, Учредительное собрание

FORM OF GOVERNMENT IN RUSSIA DURING THE INTER-REVOLUTIONARY PERIOD (FEBRUARY – OCTOBER 1917).

Shulzhenko Y.L.¹,

Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,
e-mail: shulzhenko_yu@mail.ru

¹Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

The period between the February bourgeois and October socialist revolutions was important, in many respects fateful for our country. It is constantly in the field of view of domestic scholars. One of the central issues here is in the problems of the form of government in this short period of time. Precisely this issue will be the focus of this article. The article describes the main activities that were carried out in February – October 1917. This is primarily the creation of new government bodies, and above all the Provisional Government, which was endowed with the functions of legislative and executive state power; activities in preparation for the convocation of the Constituent Assembly, which was given the leading role in determining the form of government in Russia. The characteristics of the actively conducted powerful reform in the field of local public administration and self-government are presented.

The analysis made it possible to conclude that the established form of government in Russia in the period Feb-

ruary – October 1917 should be characterized as an undeveloped republic, semi-republic, or in the spirit of the terminology of that time as a “pre-republic.” In favor of the republic is evidenced by the course taken to create a popular representation, carry out zemstvo reform, and activities to prepare a new constitution for Russia. At the same time, the form of government in Russia in February – October 1917 is most successfully characterized as to a certain extent temporary, incomplete, transitional. Three main scientific methods were used during the work on this article: dogmatic, historical, comparative.

Keywords: Administration, Provisional Government, Constitution, Self-Government, Soviets, Court, Basic Laws, Parliamentarism, Constituent Assembly

Есть в истории фактически каждого государства судьбоносные, наиважнейшие периоды. Таковым для России стал февраль – октябрь 1917 г. Именно в этот период произошли две революции – Февральская буржуазно-демократическая и Октябрьская социалистическая. За этот сравнительно короткий промежуток времени Россия прошла путь от самодержавной, конституционной монархии до социалистической республики. Данный период постоянно находился в большей или меньшей степени в центре внимания отечественной науки. Много здесь споров, высказываются различного рода позиции, выводы. Одним из них является вопрос о форме правления в то время. На ее выбор, процесс ее возникновения и создания основополагающее значение оказали ряд факторов. Главенствующее значение, с нашей точки зрения, здесь имело социально-экономическое, политическое состояние российского общества к середине 20-х годов XX в., нашедшее свое наиболее яркое выражение в конкретных причинах Февральской революции 1917 г. Буржуазно-демократическая революция 1905–1907 гг. стала первым шагом на пути к буржуазному обществу. Были созданы реальные условия для прогрессивного развития России. Но действительность свидетельствовала о том, что в данном направлении мало что было сделано. Царь, правящая верхушка фактически активно выступали против всех новшеств, сохраняли все старое. Прогрессивного развития конституционной монархии в стране не произошло. Отметим и то, что наоборот многие решения после 1905–1907 гг. стали ярким показателем возвращения к абсолютной монархии.

Серьезным препятствием была и форма правления – усеченная конституционная монархия. Подавляющее большинство ученых того времени справедливо отмечали ее зачаточный характер, наименьшую развитость. Обосновывалось это, главным образом, тем, что император оставался центральной фигурой в государственно-правовой жизни страны; а Государственная дума, прежде всего, в законодательной, бюджетной сферах обладала незначительными полномочиями и не имела фактического реального влияния на функционирование правительства [1, с. 77; 2, с. 4, 55–71]. «Образно говоря, в России устанавливается не конституционная монархия, а в большей степени монархия конституционная, где главнейшей задачей Основных законов, всех правовых актов является закрепление, поддержание, обеспечение верховенства власти царя» [3, с. 25]. Таким образом, основная причина Февральской революции 1917 г. состояла в острейших противоречиях нарождающегося капитализма с сохраняющимися правящей верхушкой пережитками феодализма в России и в этих условиях реакционной и антинародной политики самодержавия.

Причиной и катализатором послужила здесь и Первая мировая война. Огромные ошибки, просчеты в военной области и экономике привели страну к разрухе, голоду, военным поражениям, огромным жертвам среди населения. И как естественный результат – бедствия, ожесточение народных масс. Указывают и на иные причины Февральской революции 1917 г.: банкротство самодержавия, высокая напряженность в социальной сфере, отказ последних царей от проведения реформ, пассивность, некомпетентность, бездарность Николая II, измена генералов, ряда политиков и др.¹

В годы советской власти, в постсоциалистический период фактически господствующим был тезис о том, что Февральская революция – неожиданность. Это не соответствовало реальности. Многие документы того времени свидетельствовали, в частности, о том, что имели место антиправительственные заговоры, что охранные отделения докладывали императору, правительству о разложении в гар-

¹ Круглый стол – Февральская революция 1917 года в российской истории // Отечественная история. – 2007. – № 5.

низоне Петрограда, о революционной агитации забастовочных комитетов, о подрывной деятельности агентов из Германии и др. Обращает на себя внимание скоротечный, кратковременный характер революции. Она произошла в течение чуть больше одной недели. Началом ее стала состоявшаяся 23 февраля 1917 г. демонстрация рабочих заводов Петрограда против голода, войны, стачки на ряде предприятий, 24–25 февраля – массовые забастовки, которые вылились во всеобщую политическую стачку, бои с полицией, 27 февраля – вооруженные столкновения с воинскими частями, начало братания рабочих и солдат, 27–28 февраля массовый переход военных на сторону революции, захват важнейших правительственных учреждений, пунктов города.

Царь, правящая верхушка в этой наисложнейшей ситуации находились в стопоре, растерянности. Принимаемые ими меры носили непродуманный, бездарный, недальновидный, неэффективный характер. Использование силового метода не принесло и не могло принести чего-то положительного. Весьма бездарным, убийственным стал указ царя от 25 февраля о перерыве заседаний Государственного совета и Государственной думы до апреля 1917 г.² Совет Министров тогда же направил царю просьбу о своей коллективной отставке и таким образом перестал существовать. На лицо наисложнейшая ситуация – Россия остается без ключевых, жизненно важных государственных органов.

2 марта 1917 г. Николай II подписал манифест об отречении от престола государства российского и о сложении с себя верховной власти в пользу своего брата – великого князя Михаила Александровича. Последний на следующий день отказался от принятия верховной власти до установления Учредительным собранием образа правления и новых Основных законов российского государства³.

Существовавшая в России сотни лет монархия рухнула фактически без сопротивления, в считанные дни. Немаловажен и тот факт, что большинство населения страны этого долго ждали и приветствовали. Вот как об этом писал «Журнал Министерства юстиции» в своей передовой статье: «Падение царского единовластия произошло необыкновенно быстро и приветствуется народом как долгожданное и радостное событие. Для всего государства было удивительно не то, что царь отказался от престола, а то, что он сделал это слишком поздно и этим не предупредил народного волнения»⁴.

Начинается новый период в истории России. В первую очередь на повестку дня выходит важнейшая, наисложнейшая задача выбора формы правления на настоящее и будущее. На этот процесс серьезнейшее, во многом основополагающее влияние оказали ряд факторов, имевших место в данный период: сложные условия, связанные с участием России в Первой мировой войне – наряду с победами тяжелые поражения в ней; сложная экономическая ситуация в стране, бедствия населения; кратковременный, скоротечный характер данного периода; двоевластие в стране фактически существовавшее весь период, следствием чего стали различного рода противоречивые, в большинстве случаев диаметрально противоположные государственно-правовые решения; наиострейшая борьба различного рода классов, слоев, политических партий российского общества за власть; реальные, практические действия по перехвату власти теми или иными сторонами, приобретающие в ряде случаев военный, вооруженный характер (июльское 1917 г. большевистское восстание, в конце августа 1917 г. – корниловский мятеж). Все это не способствовало в конечном результате принятию реальных, стабильных решений, созданию, функционированию необходимых, эффективных институтов.

Как же развивались события в дальнейшем? Первейшей задачей стало создание каких-либо высших органов государственной власти. При этом заметим, что Государственный совет и Государственная дума формально продолжали существовать. При этом подавляющее большинство революционных рабочих и солдат продолжали доверять Государственной думе и именно в ней видели новую власть. Ради объективности отметим, что данный орган много сделал для того, чтобы революция победила фактически бескровно. В мае 1917 г. упраздняются назначаемые члены Государственного совета, в октябре его выборные члены, а также официально распускается и сама Государственная дума. При этом решение об упразднении Государственного совета и Государственной думы принимается еще в июне 1917 г. Это окончательное исчезновение старых высших органов государства конституционной монархии в России.

² СУ. 1917. Отд. 1. № 52. Ст. 327, 328.

³ СУ 1917. Отд. 1. № 54. Ст. 344, 345.

⁴ Государственный переворот // Журнал Министерства юстиции. – 1917. – № 2-3. – С. 2.

Еще 27 февраля 1917 г. депутаты Государственной думы на неофициальном заседании принимают решение о создании Комитета Государственной думы в целях «водворения порядка в Петрограде и для сношения с учреждениями и лицами»⁵. В дальнейшем он именовался и как Исполнительный комитет Государственной думы, и как Временный комитет Государственной думы. Он состоял из 12 членов Государственной думы во главе с ее председателем М. Родзянко. В обращении от 28 февраля 1917 г. указывалось на то, что данный орган вынужден был взять в свои руки восстановление государственного, общественного порядка. Свою задачу, с помощью населения и армии, он видел в создании нового правительства, «соответствующего пожеланиям населения и могущего пользоваться его доверием»⁶.

Наряду с этим уже в феврале 1917 г. рабочие заводов и фабрик стали создавать Советы. И именно в ходе самой Февральской революции, будучи органами вооруженного восстания, они стали выполнять определенные полномочия властного характера. Начался и процесс их организационного оформления. Социалистические партии 27 февраля 1917 г. создают Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов и его Временный комитет. Он сразу же стал реальной властью, основывающейся на значительной поддержке рабочих и крестьян. Это начало двоевластия. Советы по своему характеру были неоднородны. Они стали местом острейшей борьбы различного рода политических сил, партий. Менялось их руководящее большинство, позиции. Забегая несколько вперед, следует отметить, что после июльских событий наступает конец двоевластия, мирного развития революции. После корниловского мятежа начался активный процесс большевизации Советов, укрепления влияния левых сил.

Временный комитет Государственной думы в целях перехвата власти у Советов осуществляет ряд конкретных, практических мер: 28 февраля 1917 г. принимает постановление о назначении в министерства и учреждения комиссаров для руководства ими; поручает Городской думе Петрограда создать отряды милиции; генерал Л.Г. Корнилов назначается командующим Петроградского военного округа, принимает на себя верховную власть всеми фронтами, флотами; председатели губернских, земских управ предупреждаются о создании в кратчайшие сроки Временного правительства. Резко активизируется и процесс реального создания такого правительства. 1 марта 1917 г. Временный комитет одобряет его будущий состав. На следующий день принимается решение о его опубликовании.

И именно тогда на повестку дня становится наиважнейший вопрос о том, какая форма правления будет установлена в будущем в России. Здесь значительный промежуток времени не было четкого, ясного ответа. Вместе с тем с нашей точки зрения прослеживалась тенденция на создание республики. Напомним, что основополагающим, обязательным признаком республиканской формы правления является наличие верховного народного представительства – парламента страны, который, так же как и глава государства, ряд иных органов власти выбираются населением на определенный срок. Анализ принятого законодательства, практические решения того периода свидетельствуют о том, что указанная выше тенденция в России выразилась, во-первых, в стремлении создания новых государственно-правовых институтов взамен прежних; во-вторых, в сохранении, совершенствовании функционирования ряда старых с естественным приспособлением их к реальной действительности.

Обратим здесь внимание в первую очередь на два основополагающих документа. 5 марта 1917 г. в печати была опубликована Декларация под заголовком «От Временного правительства»⁷. Она представляла собой компромисс Временного комитета и Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, причем при явном соглашательстве, пассивности последнего. Так, Временный комитет отверг предложение Совета о незамедлительном провозглашении России демократической республикой, и не включил его в Декларацию. Данный документ фактически представлял собой программу деятельности Временного правительства. Он определил персонально его Председателя, министров, направления деятельности. Для республиканской формы правления особо важное значение имели положения касающиеся развертывания незамедлительной деятельности по созыву на началах всеобщего, равного, прямого, тайного голосования Учредительного Собрания. И именно на него возлагалась задача по установлению формы правления в России и принятию новой конституции. Намечались выборы в органы местного са-

⁵ СУ. 1917. Отд. 1. № 52. Ст. 327, 328.

⁶ Русское законодательство X–XX веков. Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. Т. 9 / отв. ред. О.И. Чистяков. – Москва: Юридическая литература, 1994. – С. 118.

⁷ Журнал Министерства юстиции. – 1917. – № 2-3. – С. 6–7.

моуправления на демократической основе. Второй документ – Обращение Временного правительства «К гражданам России» от 6 марта 1917 г.⁸ Что касается формы правления, то здесь в центре внимания был поставлен вопрос о созыве Учредительного собрания избранного на демократической основе в кратчайшие сроки. Особо подчеркивалось, что оно должно принять такие основные законы, которые бы обеспечивали в стране незыблемость основополагающих прав, равенства, свободы.

Прежде всего, о новых органах. Важнейшим, основным, главным органом в стране здесь стало Временное правительство. С первых дней своего существования оно всеми силами старалось подчеркнуть свою легитимность, преемственность старой власти, привлечению старых чиновников. Показательным здесь является такой факт, что было принято решение, в соответствии с которым до момента установления постоянного правительства Совет министров именовать Временным правительством. Отметим специфику данного органа. Временное правительство стало и законодательным, и исполнительным органом. Создается Совещание товарищей министров, в задачу которого входило рассмотрение вопросов, подготавливаемых Канцелярией Временного правительства. Сенат и Синод были подчинены Временному правительству.

В сфере экономики создаются специальные органы. Это, прежде всего, советы, комитеты отраслевых министерств. Например, в марте – Экономический совет, Главный экономический совет, Государственный продовольственный комитет, в апреле – Особый временный комитет по делам о частных железных дорогах, земельные комитеты, в мае – Совет по развитию производительных сил в стране. Новыми органами стали Совещания. Например, Экономическое совещание, Совещание по реформам местного самоуправления и управления. Особо отметим созданное в марте 1917 г. Юридическое совещание. Оно выполняло две основные функции: во-первых, обсуждение публично-правовых вопросов, касающихся создания нового государственного строя; во-вторых, по поручению Временного правительства – подготовку заключений по законопроектам. При этом в Совещании действовала Особая комиссия, возглавляемая известными учеными-государствоведами Н.И. Лазаревским и В.М. Гессенем, задачей которой была подготовка проекта Основных государственных законов.

Ряд изменений коснулись правоохранительной сферы. Вместо прежних жандармерии и полиции создается Главное управление по делам милиции. Функции уголовного розыска передаются Министерству юстиции, политического розыска – Осведомительному отделу Главного управления. По инициативе Петросовета образуются временные суды для решения дел местного масштаба, в составе мирового судьи и двух заседателей – рабочего и солдата. После июльских событий 1917 г. эти органы упраздняются. В мае – июне определяются новые цензы для судей. Начинает функционировать Чрезвычайная следственная комиссия для расследования деятельности сенаторов, бывших министров. Идет процесс возрождения административной юстиции. В мае 1917 г. увидело свет Положение о судах по административным делам⁹ – они стали специализированными судами.

Важные изменения в направлении к республиканской форме правления происходят в рамках института местного самоуправления, практическое функционирование которого началось в России с середины XIX в. Фактически стала проводиться глобальная реформа в данной области. Началом этого можно считать решение Временного правительства об упразднении института губернаторов. Их полномочия передали председателям губернских управ, а власть в рамках уездов стали осуществлять председатели уездных управ. Эти лица получили звание комиссаров. В научной литературе отмечается, что такая управленческая структура сосредотачивала местную власть в руках консерваторов, и тем самым «подрывала складывающуюся в условиях революционной демократии систему управления и тем самым ослабляла власть в целом»¹⁰. Массы не поддержали такое решение. Половина комиссаров уездного уровня утратили свои должности.

Следующим шагом стало практическое расширение охвата территорий земскими учреждениями (до февраля 1917 г. они функционировали только в 43 губерниях европейской части страны). Началом здесь стало принятие 30 марта 1917 г. постановления «О временном устройстве административно-

⁸ Вестник Временного правительства. – 1917. – № 2.

⁹ Там же. № 76.

¹⁰ Земское самоуправление в России 1864–1918. Кн. 2. 1905–1918. – Москва: Наука, 2005. – С. 318.

го управления и местного самоуправления Эстляндской губернии»¹¹, в соответствии с которым здесь вводились временные губернские, уездные земские советы. В дальнейшем существенно расширилась география земских учреждений – они охватили фактически всю страну. Принимаются правовые акты о создании земских учреждений в Архангельской, Лифляндской, Курляндской губерниях, Сибири, Асмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Тургайской, Уральской областях, в Калмыцкой степи, Киргизской внутренней Астраханской губернии, в инородческих территориях Ставропольской губернии, Закаспийской, Самаркандской, Сырдарьинской, Ферганской областях Туркестана¹².

В мае 1917 г. принимается постановление о проведении в 1917 г. выборов уездных и губернских гласных со сроком полномочий до 1 января 1918 г. Одновременно была определена новая избирательная система, которую установили Временные правила о производстве выборов губернских, уездных и земских гласных – они носили демократический характер. Следующий шаг – внесение изменений в организацию и деятельность волостных земств. В мае 1917 г. упраздняются все волостные комитеты как органы государственного управления. Процедура выбора, статуса новых волостных земств определяется Наказом министра внутренних дел. В общей форме была сформулирована их основная задача – решать в границах области дела местного общественного хозяйства и управления.

В июне 1917 г. вносятся изменения в организацию и деятельность земского самоуправления на уровне уезда, губернии, города. Эти вопросы урегулировали два постановления от 9 июня 1917 г. «Об изменении действующего Положения о губернских и уездных земских учреждениях впредь до издания нового о них Положения», «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов»¹³. Они, в частности, устанавливали обязательное проведение выборов в уездах по пропорциональной системе, в городах допускалась мажоритарная система. Существенно расширяются полномочия земств. В июле 1917 г. вводится самоуправление на низовом уровне – в поселках¹⁴. Это важное звено местного управления. Б.Б. Веселовский отмечал, что «поселковое самоуправление по своему характеру, и по правам – является как бы переходной ступенью между простым, обычным сельским управлением и городским самоуправлением» [4, с. 457]. Предметы ведения поселкового самоуправления охватили важнейшие социально-экономические сферы жизни данной единицы.

Возобновил свою деятельность на общероссийском уровне Всероссийский Земский совет. К основным его задачам относилось рассмотрение и решение вопросов общеземского характера, вопросов касающихся потребностей армии и флота. Наиболее лаконичная оценка реформы местного самоуправления в России была представлена в записке Главного управления по делам местного хозяйства Министерства внутренних дел¹⁵. Особо подчеркивались два основных момента. Во-первых, на местном уровне произошел отказ от разделения государственной и самоуправленческой власти через преобразование органов государственного территориального управления в органы самоуправления, которым передавалась вся полнота власти на местах. Во-вторых, роль государственной власти в лице ее центра сводилась к осуществлению контроля, надзора за законностью деятельности управления на местах, субсидированию местных органов.

В значительной мере, по нашему мнению, данное решение было обусловлено «слабостью, беспомощностью местных органов государственной власти, неспособностью решения ими жизненно важных задач в условиях тяжелой социально-экономической, политической ситуации в стране... Произошло своего рода перерождение самоуправления, его огосударствление» [3, с. 81–82]. И именно последняя позиция была подчеркнута в научной литературе того времени. Б.Б. Веселовский особо отмечал, что земское, городское самоуправление превращается в аппарат государственного управления, «так как ему передавалась вся полнота власти на местах» [5, с. 23]. Судить о том, что это было сделано правильно или неправильно сегодня сложно. Ибо здесь критерием истины могла быть исключительно практика. А ее фактически не было. Выборы новых земских органов начались лишь в конце июля 1917 г. Советская власть после Октябрьской революции ликвидировала ранее созданные в стране органы самоуправления.

¹¹ Сборник указов и постановлений Временного правительства. – 1917. – Вып. 1. – С. 255–258.

¹² Сборник указов и постановлений Временного правительства. – Вып. 2. – Ч. 1. – 1918. – Ст. 497–525.

¹³ Там же. Ст. 255–279, 44–280.

¹⁴ Там же. Ст. 497–525.

¹⁵ Земское дело. – 1917. – № 8. – С. 135–136.

Обратим внимание так же и на то, что к осени 1917 г. достаточно резко меняется сущность деятельности земств – вместо экономики на первое место выходит политика, их борьба за власть. Это находит свое яркое выражение в превалировании политических вопросов в полномочиях земств; в их активном участии в агитации, пропаганде в таких политизированных в то время областях как образование, культура, просвещение; выражение своих позиций по важнейшим политическим событиям того времени, например, поддержка Временного правительства и др. В результате к концу лета 1917 г. земства стали представлять собой в значительной степени третью политическую силу в России.

После корниловского мятежа разваливается Временное правительство, из его состава уходят эсеры. С 1 сентября до образования нового кабинета руководство страной осуществляла Директория. Это орган управления, коллегия во главе с А.Ф. Керенским, в которую входило пять министров Временного правительства. Состоявшееся 14 сентября Демократическое совещание, в состав которого входили представители Советов, земств, организаций армии, кооперативов и т.д. высказалось за создание коалиции социалистов и либералов в новом Временном правительстве. С 25 сентября такое третье коалиционное Временное правительство во главе с А.Ф. Керенским начинает функционировать.

Формируется и новый специфический орган – Временный Совет Российской Республики. Положение о нем было утверждено 2 октября 1917 г.¹⁶ Он просуществовал 18 дней. С нашей точки зрения, это был совещательный орган при Временном правительстве. К его полномочиям относилось обсуждение законодательных предложений, по которым правительство хотело бы иметь его заключение, собственных законодательных предложений, передававшихся впоследствии на утверждение Временного правительства, и иных вопросов. Обратим внимание на то, что Совет обладал и определенными элементами парламентаризма, показателя республиканской формы правления – наличием фракций, комиссий, неприкосновенностью членов данного органа, получением ими жалования за работу в нем, непрерывностью, публичностью заседаний. Такие позиции дали возможность в то время сравнивать его в определенной степени с парламентом. Вместе с тем это не соответствовало реальной действительности. Для характеристики данного органа наиболее приемлем эпитет, который наиболее часто употребляли в то время, – «Предпарламент».

С первых дней существования Временного правительства в его деятельности достаточно четко прослеживалась тенденция по затягиванию решения многих жизненно важных государственно-правовых вопросов. Это касалось в первую очередь выборов, созыва Учредительного собрания, которому отводилась главенствующая роль в деле создания республиканской формы правления в России. Так, в практическом плане в марте – апреле эта деятельность носила весьма пассивный характер. Решения здесь принимались различными государственными органами, партиями. 3 марта 1917 г. партией кадетов принимается решение о подготовке выборов в Учредительное собрание. 11 марта одобряется текст министерской присяги, в которой определено обязательство по принятию мер по созыву по возможности в кратчайшие сроки Учредительного собрания. 15 марта Бюро ЦК РСДРП(б) принимает решение о разработке Положения о выборах Учредительного собрания. 21 марта на Юридическом совещании заслушивается доклад о программе подготовки Учредительного собрания и предлагается в этих целях создать Особое совещание. 25 марта принимается постановление о его создании. Возглавил этот орган известный ученый-юрист Ф.Ф. Кокошкин. Временное правительство не спешило с определением его состава, началом его работы. Данные вопросы решались целый месяц. Управляющий делами Временного правительства В.Д. Набоков неоднократно предлагал министру – председателю Г.Е. Львову занять им, но последний «постоянно отмахивался от этих вопросов» [6, с. 222].

25 мая состоялось первое заседание Особого совещания по подготовке Положения о выборах в Учредительное собрание. Устанавливается порядок, в соответствии с которым его отдельные вопросы разрабатывали комиссии, созданные данным органом. Комиссии готовили доклады, которые в дальнейшем обсуждались всем составом Совещания. 14 июня Временное правительство определяет срок выборов в Учредительное собрание – 17 сентября 1917 г.; срок его созыва – 30 сентября 1917 г. 1 августа указом Временного правительства создается Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия¹⁷. Принимается и ряд актов, касающихся организации и деятельности избиратель-

¹⁶ Временный Совет Российской Республики. – Петроград, 1917. – С. 1.

¹⁷ Вестник Временного правительства. – 1917. – № 133.

ных комиссий, участков для проведения выборов. 9 августа принимается постановление Временного правительства об отсрочке созыва Учредительного собрания¹⁸. Причиной этого стала незавершенность выборов органов земского, городского самоуправления, на которые возлагалась основная нагрузка по проведению выборов. Новой датой выборов Учредительного собрания стало 12 ноября 1917 г., срок его созыва – 30 ноября 1917 г.

В сентябре 1917 г. завершается работа над положением о выборах в Учредительное собрание. 23 сентября закрывается Особое совещание по его подготовке, как выполнившее свою задачу. Данный правовой акт – это акт достаточно высокого уровня для того времени, отразивший в себе как достижения мировой науки, так и, прежде всего, науки русского государственного права. Особо отметим, что он был в значительной мере более демократичным при сопоставлении с аналогичными избирательными законами зарубежных стран. Так, например, предоставлялось право участия в выборах российским гражданам мужского и женского пола, которым ко дню выборов исполнилось 20 лет. В Англии, Германии, Франции, ряде штатов США женщины не имели избирательного права. Возрастной ценз был выше, например, в Испании – 25 лет, Англии и Италии – 21 год. В сентябре – октябре принимается и ряд правовых актов, касающихся демократизации проведения выборов в Учредительное собрание. В ноябре 1917 г. состоялись выборы в Учредительное собрание. Оно было создано и начало свою работу в январе 1918 г. 6 января 1918 г. Учредительное собрание принудительно распускается ВЦИК.

Важнейшим показателем республиканской формы правления является наличие конституции. При этом заметим, что одним из первых законодательных актов Временного правительства стала отмена Основных государственных законов 1906 г. – первой общероссийской конституции. Отметим весьма равнодушное, безразличное отношение к этому факту населения, интеллигенции, научных кругов. «Лишь так называемые Основные законы, то есть те законы, которые поддерживали царскую власть и вообще прежний порядок управления государством, революция наша смела и уничтожила. И иначе быть не могло», – отмечал В.М. Устинов [7, с. 4]. Вместе с тем, в принципе в течение всего рассматриваемого нами периода продолжали действовать остальные старые законы. Значительная работа была проведена Особой комиссией по составлению проекта новых Основных законов России. Прежде всего, она в сентябре – начале октября 1917 г. подготовила «Проект закона об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании, и проект формы издания законов при Учредительном собрании»¹⁹, который определялся в научной литературе как «малая конституция» [8, с. 98]. В соответствии с данным документом исполнительной властью должен был обладать временный президент, избираемый Учредительным собранием. Такой порядок организации исполнительной власти должен был существовать до принятия Основных законов (конституции) России.

Работа Комиссии была плодотворной, но не была завершена, в связи с тем, что в октябре 1917 г. была разогнана большевиками. Ее целью являлась подготовка проектов статей Основного закона, объяснительных записок к ним. Разработку же самой конституции должно было осуществить Учредительное собрание. Таким образом, деятельность Комиссии в целом носила рекомендательный характер [9, с. 30]. По ее мнению, в основе конституции должны лежать следующие начала: принцип народного верховенства, широкое развитие местного самоуправления, признание, обеспечение широкой индивидуальной свободы гражданина. Комиссия определила разбивку конституции лишь на статьи, представила перечень урегулирования ею вопросов. Анализ принятых Комиссией решений, документов свидетельствует о том, что она выступала за республиканскую форму правления в России с сильной президентской властью и широким местным самоуправлением.

Осенью 1917 г. наконец происходит официальное провозглашение России республикой. Это было сделано Постановлением в форме манифеста Временного правительства от 1 сентября 1917 г. «От временного правительства»²⁰. Сама формула в документе была нечеткая, краткая. Она гласила: «Временное правительство объявляет, что государственный порядок, которым управляется Российское

¹⁸ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемого при Правительствующем Сенате. – № 202. – Ст. 1269.

¹⁹ Учредительное собрание России. 1918 г. // Стенограммы и другие документы / сост. Т.Е. Новицкая. – Москва: Изд-во Российского открытого ун-та, 1991. – 160 с. – С. 44.

²⁰ Российское законодательство X–XX веков. Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. Т. 9 / отв. ред. О.И. Чистяков. – Москва, 1994. – С. 129.

государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую республику». Такая трактовка, долгое отсутствие законодательного определения формы правления в России породили споры, касающиеся периода с марта по октябрь 1917 г. Большинство ученых того времени подчеркивали неопределенность по данному вопросу, временный, переходный характер решений, позиций по данному вопросу. Так, К.Н. Соколов указывал на то, что политический режим того периода, который основывается на идее народовластия сознательно носит анонимный характер. Организация правительственной власти является «в полном смысле этого слова временной». И ее единственное предназначение – ведение государственными делами до того момента, когда Учредительное собрание создаст постоянное правительство [10, с. 22]. Такую же неопределенность подчеркивает и Я. Магазинер, подчеркивая, что если в России нет монархии, то на ее месте образовалась республика, «так как со времени Макиавелли сущность республики в том и признается, что она есть не монархия» [11, с. 487]. Неопределенность, туманность звучит и в статье журнала Министерства юстиции. Отмечается, что никто не может четко сказать, какая форма правления в наилучшей степени обеспечит интересы народа, предоставит порядок, спокойствие. Ответ здесь «в тайниках сознания и неподкупаемой интересами момента совести каждого. Только из такого сочетания разума и совести может родиться Общая Воля»²¹.

Некоторые склонялись к альтернативным решениям. Допускалось создание в России или конституционной монархии, или республики. Например, В.М. Гессен указывал на возможность либо парламентской монархии бельгийско-английского типа или представительной республики по французскому образцу. Но при всем этом «Как бы ни был решен вопрос о форме правления, форма эта будет, конечно, ответственна перед народом» [12, с. 430]. А. Боголепов отмечал, что Учредительное собрание может принять для России конституционную монархию или республику. «Нет границ свободному усмотрению русского народа и предстоящего Учредительного собрания при определении будущей формы правления в России» [13, с. 1065]. Высказывались позиции по данной тематике и в советский период. Не вдаваясь в их суть, так как они достаточно широко освещены в научной литературе²²[14], осмелимся высказать свою точку зрения. В период марта – октября 1917 г. по форме правления Россия представляла собой неразвитую республику, а точнее полуреспублику или в духе терминологии того времени «предреспублику». О республиканской форме свидетельствует, прежде всего, активная деятельность по проведению реформы местного самоуправления, курс, взятый на создание народного представительства, подготовку и принятие новой конституции. Но при всем этом, действовавшую форму правления в России в марте – октябре 1917 г. следует рассматривать, характеризовать как своего рода временную, незавершенную, переходную.

Список литературы

1. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Т. 1. Конституционное право. Вып. 1. – 4-е изд. – Петроград: Типография Редакции периодических изданий Министерства Финансов, 1917. – 272 с.
2. Палиенко Н.И. Основные законы и форма правления в России. Юридическое исследование. – Ярославль: Типография губернского правления, 1910. – 78 с.
3. Шульженко Ю.Л. Отечественная наука государственного права периода конституционной монархии, буржуазной республики в России (1905 г. – октябрь 1917 г.). – Москва: Институт государства и права Российской академии наук, 2012. – 509 с.
4. Веселовский Б.Б. Поселковое самоуправление // Волостное земство. – 1917. – № 19-20. – С. 457.
5. Веселовский Б.Б. Земство и его новое устройство. – Петроград: Муравей, 1917. – 32 с.
6. Ставцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. – Ленинград: Наука, 1980. – 256 с.
7. Устинов В.М. Учредительное собрание // Народный учитель. – Москва, 1917. – 32 с.
8. Кудинов О.А. Проект Основных законов Российской республики 1917 г., разработанный юридическим совещанием при Временном правительстве // Политика и право. – 2003. – № 12. – С. 98.
9. Рубенштейн Н.Л. К истории Учредительного собрания. – Москва; Ленинград: Гос. соц.-экон. из-во, 1931. – 128 с.

²¹ Государственный переворот // Журнал Министерства юстиции. – 1917. – № 2-3. – С. 7-8.

²² Год русской революции (1917–1918 гг.): сб. статей. Земля и воля. – Москва, 1918. – 233 с.

10. *Соколов К.Н.* Учредительное собрание. – Петроград: Партия народной свободы, 1917. – 31 с.
11. *Магазинер Я.* Республика или монархия? // *Право.* – 1917. – № 9. – С. 487.
12. *Гессен В.* Задачи революции // *Право.* – 1917. – № 8. – С. 430.
13. *Боголепов А.* Современный государственный строй России // *Право.* – 1917. – № 27–28. – С. 1065.
14. *Скрипилев Е.А.* Всероссийское Учредительное собрание. Историко-правовое исследование. – Москва: Наука, 1982. – 216 с.

References

1. *Lazarevsky N.I.* Russian state law. Vol. 1. Constitutional law. Issue 1. – 4th edition. – Petrograd: Printing house of the Editorial Office of Periodicals of the Ministry of Finance, 1917. – 272 p.
2. *Palienko N.I.* Basic laws and form of government in Russia. Legal research. – Yaroslavl: Printing house of the provincial government, 1910. – 78 p.
3. *Shulzhenko Yu.L.* The domestic science of state law of the period of the constitutional monarchy, the bourgeois republic in Russia (1905 – October 1917). – Moscow: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2012. – 509 p.
4. *Veselovsky B.B.* Village self-government // *Volost zemstvo.* – 1917. – № 19–20. – P. 457.
5. *Veselovsky B.B.* Zemstvo and its new device. – Petrograd: Ant, 1917. – 32 p.
6. *Stavtsev V.I.* Internal policy of the Provisional Government of the first composition. – Leningrad: Science, 1980. – 256 p.
7. *Ustinov V.M.* Constituent Assembly. – Moscow: People's teacher, 1917. – 32 p.
8. *Kudinov O.A.* Draft Basic Laws of the Russian Republic of 1917, developed by a legal conference under the Provisional Government // *Politics and Law.* – 2003. – № 12. – P. 98.
9. *Rubenstein N.L.* To the history of the Constituent Assembly. – Moscow; Leningrad: State. social-econ. From, 1931. – 128 p.
10. *Sokolov K.N.* Constituent Assembly. – Petrograd: Party of the people Freedom, 1917. – 31 p.
11. *Magaziner J.* Republic or monarchy? // *Right.* – 1917. – № 9. – P. 487.
12. *Hesse V.* Tasks of the revolution // *Pravo.* – 1917. – № 8. – P. 430.
13. *Bogolepov A.* The modern state system of Russia // *Pravo.* – 1917. – № 27–28. – P. 1065.
14. *Skripilev E.A.* All-Russian Constituent Assembly. Historical and legal research. – Moscow: Science, 1982. – 216 p.

Статья поступила в редакцию: 05.12.2025

Received: 05.12.2025

Статья принята к публикации: 09.02.2026

Accepted: 09.02.2026