

**Поиск формы государственного устройства России  
в правовой политике Временного правительства  
(март–ноябрь 1917 г.)**

**С. Н. ВОРОНОВ\***

Проблема регулирования межнациональных отношений в многонациональной стране была одной из сложнейших для революционной власти в 1917 г., поскольку оказалась непосредственно связанной с перспективой решения вопроса о территориальном устройстве государственной власти. Это решение, по общему мнению, окончательно должно было принять Учредительное собрание и закрепить его в Конституции России. Подготовка конституционной реформы была начата Временным правительством практически с первых дней его существования.

Многие годы после революции 1917 г. в России деятельность Временного правительства и всего «контрреволюционного лагеря» освещалась предвзято. В советское время не предполагалось воспринимать ничего положительного из наследия Временного правительства, а потому советские исследователи останавливались на истории этого правительства в основном для подтверждения верности ленинской (сталинской) концепции Октябрьской революции. Тем не менее постепенно были опубликованы источники и другие материалы по истории революции о деятельности органов государственной власти и общественных объединений в 1917 г. Появлялись и работы, освещавшие отдельные стороны деятельности Юридического совещания и других органов Временного правительства.<sup>1</sup>

В настоящее время интерес к истории конституционных реформ очень велик в связи с поиском исторической опоры и ориентиров для дальнейшего государственно-правового развития России. В связи с этим в данной статье уделено внимание деятельности по подготовке конституционной реформы в 1917 г. Временного правительства и его рабочих органов —

---

\* Кандидат истор. наук, доцент, зав. кафедрой Астраханского государственного технического университета.

© С. Н. Воронов, 2004

<sup>1</sup> *Галузо П.* Из истории национальной политики Временного правительства (Украина, Финляндия, Хива) // Красный Архив. 1928. № 5; *Левчук С.* Конституционные проекты Временного правительства России в межреволюционный период 1917 года // Право и жизнь. 1996. № 10; *Ронин С. Л.* Конституционные проекты Временного правительства (Борьба российской контрреволюции против ленинской идеи республики Советов) // Сов. государство и право. 1947. № 4; *Скрипилев Е. А.* Об одном из учреждений враждебного Октябрьской революции лагеря // Там же. 1967. № 5; *Славин Н. Ф.* Кризис власти в сентябре 1917 г. и образование Временного совета республики (предпарламент) // Исторические записки. 1957. Т. 61; и др.

Юридического совещания и Особой комиссии по составлению проектов основных законов (далее — Особая комиссия).

Документальные материалы из фондов Государственного архива РФ Временного правительства — протоколы заседаний Временного правительства, Юридического совещания и Особой комиссии — помогают реконструировать последовательность действий по подготовке к Учредительному собранию, позиции членов Юридического совещания и Особой комиссии по каждому из обсуждавшихся вопросов конституционной реформы. Ценность протоколов Юридического совещания и Особой комиссии как исторических источников заключается в том, что они содержат не только повестку заседаний и рассматривавшиеся проекты решений, но и изложение выступлений членов Юридического совещания и приглашенных на него лиц.

Детальное изучение деятельности Временного правительства, во-первых, позволяет составить более объективное представление о правосознании, правовой идеологии и правовой политике Временного правительства в их динамике, рассмотреть культурно-исторические основы идеологии правящих кругов, реконструировать процесс формирования законодательства; во-вторых, дает возможность применить актуальные сегодня принципиальные идеи проектов конституционных актов к решению одного из острых и стратегически важных вопросов — о форме государственного устройства России.

Форма территориально-государственного устройства России к октябрю 1917 г. может быть определена как унитарная с существенной децентрализацией управления: Российская империя имела в своем составе территории с особым правовым статусом — Царство Польское, Великое княжество Финляндское. Под протекторатом России находились Бухарский эмират и Хивинское ханство. С 1914 г. под покровительство России была взята Тува.

Российская империя была не первой страной, которой приходилось искать новые способы сохранения контроля над подвластными территориями в период глубоких кризисов. Либералы России поэтому все чаще обращались к опыту Британской империи, которая в то время успешно опробовала новые формы взаимодействия с бывшими колониями.

Левые силы российской политики — социалистические партии — понимали право наций на самоопределение как право на любую форму автономии и самостоятельности. Но только большевики в 1917 г. на практике последовательно поддерживали такие устремления национальных меньшинств России.

Политический центр, в частности кадеты, не считали возможным предоставить политические права населению России по национальному признаку. В их политической программе периода 1905—1917 гг. национально-территориальная автономия как универсальное средство решения национального вопроса отвергалась. Кадеты не соглашались и с идеей разделения России на самостоятельные национальные государства, считая правильным путь, когда в едином государстве будет обеспечено равенство представителей всех национальностей перед законом. Так, член ЦК партии кадетов Б. Э. Нольде в докладе по национальному вопросу на IX съезде кадетской партии в июле 1917 г. предлагал в решении национального вопроса

основываться на принципе «личном» (на определенных стремлениях каждого гражданина), а не «местном» (без прикрепления национальностей к определенным территориям). В его докладе речь шла об отказе от возможности учреждения национально-территориальной автономии. По мнению Б. Э. Нольде, уступками националистам было невозможно сохранить государственное единство и территориальную целостность России, стабильность в обществе.

Первое заседание Юридического совещания (в первом протоколе оно было названо Юридической консультацией при Совете министров)<sup>2</sup> открылось 8 марта 1917 г.<sup>3</sup> Состав Совещания был следующим: *Моисей Сергеевич Аджемов* — депутат Государственной думы II—III созывов, член ЦК партии кадетов; *Федор Федорович Кокошкин* — депутат I Государственной думы, приват-доцент кафедры государственного права Московского университета; *Николай Иванович Лазаревский* — магистр государственного права, автор известных работ по государственному праву; *Василий Алексеевич Маклаков* — адвокат, депутат Государственной думы II—IV созывов, член ЦК партии кадетов; уже упоминавшийся *Борис Эммануилович Нольде* — барон, магистр международного права, бывший служащий имперского МИДа и товарищ министра иностранных дел во Временном правительстве.

В. А. Маклаков был избран председателем Совещания, однако затем под воздействием членов Временного правительства отказался от этого поста. Председателем стал *Ф. Ф. Кокошкин*, назначенный вскоре государственным контролером Временного правительства. После этого Юридического совещания — уже бессменно — возглавлял *Н. И. Лазаревский*.

Все названные лица, за исключением В. А. Маклакова, входили в так называемое Конституционное бюро,<sup>4</sup> образованное партией кадетов (что демонстрирует ее роль в политическом процессе в тот момент).

В дальнейшем в состав Юридического совещания вошли *Владимир Дмитриевич Набоков*, исполнявший обязанности управляющего делами Временного правительства, и *Александр Яковлевич Гальперн* (Гальперин) — присяжный поверенный, член РСДРП (м), сначала назначенный членом консультации при Министерстве юстиции, а позднее — управляющим делами Временного правительства вместо В. Д. Набокова. *Давид Давидович Гримм*, видный член кадетской партии, бывший член Государственного совета, товарищ министра просвещения Временного правительства, также был членом Юридического совещания. Включен был в его состав и бывший государственный секретарь *Гуго Эдуардович Блосфельд*, однако он не принимал сколько-нибудь заметного участия в работе Совещания. В октябре 1917 г. его членами состояли также *Э. Г. Гинзберг* и *В. Э. Гревс*.<sup>5</sup>

Временное правительство и его Юридическое совещание столкнулись с постепенно нараставшим национализмом и стремлением к автономии или полной государственной самостоятельности со стороны представителей ряда национальных регионов. Прежними методами действовать было невозможно: история этнических конфликтов и без того питала устремления

<sup>2</sup> ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 2. Л. 1.

<sup>3</sup> Здесь и далее даты политических событий даны по старому стилю.

<sup>4</sup> *Белошанка Н. В.* Временное правительство в 1917 г.: Механизм формирования и функционирования. М., 1998. С. 47.

<sup>5</sup> ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 1. Л. 1—149. — О составе временных государственных органов власти см. также: *Белошанка Н. В.* Временное правительство в 1917 г. ... С. 162—174.

националистов к пересмотру отношения к имперскому центру в момент его крайней слабости.

Одним из острейших был польский вопрос. Еще накануне Первой мировой войны в качестве части общего плана послевоенного устройства в Европе российское правительство имело в виду создание сильного самостоятельного польского государства как стратегического партнера России в Европе. Временное правительство Манифестом от 29 марта 1917 г. объявило о признании независимости Польши.<sup>6</sup> Как показали события 1917–1918 гг., не менее остро стояли финский, украинский, татаро-башкирский (шире — мусульманский) вопросы, проблема Закавказских и Среднеазиатских территорий.

Радикализм националистов нарастал по мере ухудшения политической ситуации в столице. Отдел сношений с провинцией<sup>7</sup> среди проблем, волновавших население в начальный период революции (до мая 1917 г.), не выделял национальный вопрос в качестве самостоятельного. Например, по имевшейся у властей информации, на Украине не отмечалось признаков шовинизма или национализма в момент официальных мероприятий в честь новой российской власти. Однако отношение к украинской идее у местного населения было неоднозначным. Интеллигенция выражала «горячее желание воскресить былую самостоятельность Украины, модернизирував ее сообразно с изменившимися условиями, и сквозь это желание нередко и невольно пробиваются нотки в отношении русского государства, даже в его новых правовых очертаниях». Характер настроений широких слоев населения оценивался как тяготение к культурной самостоятельности, а не к отчуждению от России. Так, крестьянский съезд в Полтаве прошел под флагом федеративной республики с широкой автономией Украины.<sup>8</sup>

На московском Государственном совещании в августе лишь в докладе одного из делегатов (Белоруссова) была подвергнута критике политика Временного правительства по национальному вопросу. Делегаты от национальных групп были умеренными и стояли на позиции непредрешения национального вопроса до созыва Учредительного собрания. В некоторых выступлениях, правда, высказывались призывы признать политические права национальных меньшинств, что не означало еще стремления к отделению от России.<sup>9</sup>

Однако в первый же день работы Всероссийского демократического совещания, 27 сентября, в выступлениях делегатов от Белорусской военной организации, украинской Центральной рады прозвучали требования провозгласить Россию федеративной республикой и признать неограниченное право наций на самоопределение.<sup>10</sup>

Либералы на момент Февральского переворота не выработали четкой тактики в отношениях с радикально настроенными представителями различных национальных сообществ. В связи с этим Временному правительству пришлось срочно искать ответ на растущий сепаратизм в ходе начавшейся кардинальной реконструкции российской государственности. В отношении

<sup>6</sup> Сб. указов и постановлений Временного правительства. Пг., 1917. Вып. 1, отд. VII. № 1.

<sup>7</sup> Образован 23 марта 1917 г. при Временном комитете Государственной думы.

<sup>8</sup> Красный Архив. 1926. № 2. С. 37–38.

<sup>9</sup> ГАРФ. Ф. 3529. Оп. 1. Д. 5. Л. 38–49; Д. 31. Л. 1–5.

<sup>10</sup> ГАРФ. Ф. 1798. Оп. 1. Д. 7. Л. 3–4, 20.

различных национальных окраин Временное правительство действовало по-разному. Но в общем оно продолжало придерживаться фундаментального принципа первичности индивидуальных прав по отношению к коллективным правам национальных сообществ. Основное внимание в развитии публичного права России этого периода уделялось не национальному вопросу как таковому, а определению основ правового статуса личности как фундамента для разрешения всех остальных вопросов российского права.

Весной 1917 г. в нормативных актах укоренилось понятие «российский гражданин» вместо понятия «русский подданный». Юридическое совещание на заседании 24 апреля пришло к выводу, что прежний термин «русский подданный» соединен с представлением о некоторой связанности лица чуждой ему правовой силой, которая уполномочена самостоятельно и по своему собственному произволу определять юридическое положение подданного. «Подданный (*subjecti*) всецело подчинен стоящей выше его власти. Указанное значение термина не соответствует началам нового свободного государственного строя. При перенесении всего суверенитета в полном его объеме на народ в его совокупности, отдельные лица приобретают иное положение: они из людей, подчиненных чужой правовой воле, обращаются в лиц, пользующихся свободой самоопределения и наделенных неотъемлемыми правами, совокупность которых обнимается общим термином гражданства (*civitas*)».<sup>11</sup>

Данный вопрос в отношении жителей Финляндии специально рассматривался 9 июля на заседании Юридического совещания. Члены Совещания пришли к выводу, что жителей Финляндии в законодательстве следует именовать «российскими гражданами», поскольку они пользуются политическими правами на всей территории России, а также «финляндскими гражданами», что соответствовало особому, по их мнению, положению Финляндии в составе Российского государства.<sup>12</sup> Понятие гражданства, таким образом, члены Совещания не увязывали жестко с республиканской формой правления. Они считали, что право гражданства неотъемлемо принадлежит «свободному члену свободного общения», независимо от формы правления.

Е. А. Скрипилев подверг критике эти суждения о гражданстве. Он объяснял позицию членов Юридического совещания не незнанием «азбучной истины, известной любому юристу», а политическими соображениями — ввести республиканский термин, не упоминая о республике.<sup>13</sup>

Вспомним, однако, что на тот момент вопрос о форме правления в России не был решен. Временное правительство объявило это прерогативой учредительной власти, каковой себя не считало. Юридическое совещание пришло к выводу о необходимости введения термина «гражданин» на том основании, что власть с марта 1917 г. в России осуществлялась не монархом, а Временным правительством. С точки зрения теоретиков от конституционно-демократической партии, важнее была не форма правления вообще, а вопрос об источнике власти. Позднее, 1(14) сентября, Временное правительство объявило Россию республикой.<sup>14</sup> Кроме того,

<sup>11</sup> ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 2. Л. 86 и сл.

<sup>12</sup> Там же. Д. 3. Л. 119.

<sup>13</sup> Скрипилев Е. А. Об одном из учреждений враждебного Октябрьской революции лагеря. С. 121–122.

<sup>14</sup> Вестник Временного правительства. 1917. 3(16) сент.

еще в конституционных проектах 1904–1905 гг. российские либеральные правоведа, предусматривавшие конституционно-монархический строй в России, использовали понятие «гражданин», а не подданный.<sup>15</sup>

Члены Юридического совещания посчитали необходимым заменить термин «русский подданный» на термин «российский гражданин», что указывало бы не на этническую принадлежность лица, а на Россию как государственный союз, в состав которого входят упоминаемые в законодательстве лица. В тех условиях чрезвычайно важно было ввести юридическую конструкцию, которая бы позволяла найти и обеспечить новую форму государственного единства населения России. Новое понимание сущности гражданства должно было способствовать реализации принципа равенства прав граждан страны, ослаблению остроты межнациональных противоречий. Введение термина «российский гражданин» стало значительным вкладом в отечественную юридическую теорию и практику.

За несколько дней до признания независимости Польши на заседании Временного правительства 20 марта был принят Манифест об утверждении Конституции Финляндии. Было принято решение о новом созыве ее представительного органа — Сейма.<sup>16</sup> «Акт об утверждении Конституции Великого княжества Финляндского и о применении его в полном объеме» отменил положения Высочайшего манифеста 3 февраля 1899 г. «О порядке доклада финляндских дел», Закон 13 июня 1910 г. «О порядке издания касающихся Финляндии законов» и ряд других законодательных актов Российской империи. Данный Акт подтвердил, что Финляндия приобрела внутреннюю самостоятельность и право культурной автономии. Этим шагом Временное правительство открывало путь к выработке совместно с представителями Финляндии дополнений к ее Конституции. Предполагалось назначить новый состав Сената Финляндии и направить ему проекты о новой Форме правления; о налогообложении; о процедуре утверждения законов финляндского Сейма; о расширении прав в других вопросах, требующих решения на конституционном уровне. Такое отношение Временного правительства к нарастающим националистическим настроениям значительной части финнов и шведов недолго устраивало правые круги в Финляндии. Манифест от 20 марта в самой Финляндии имел иной резонанс, нежели ожидали в Петрограде.

<sup>15</sup> *Конституционные проекты в России: XVIII — начало XX в. М., 2000. С. 693–727.* — Современная политическая история продемонстрировала ряд примеров, когда подданные наделялись широкими правами при монархической форме правления (Великобритания, Испания, Швеция, Япония и др.). Подданные в таких государствах не могут уже считаться «связанными чужой правовой волей», их правовая связь с государством существенно изменилась. Монарх перестал в этих государствах выступать в качестве единственного или даже какого бы то ни было самостоятельного источника власти, оставаясь символом государства.

Есть и примеры республик с тоталитарными политическими режимами, в которых граждане были по существу лишены многих личных, гражданских и политических прав (или эти права были закреплены только формально) и гарантий (СССР, Италия и Германия начала 30–40-х годов, Испания при Франко и др.). Опыт XX в. показал, что нет абсолютной зависимости основ правового статуса личности от формы правления, зато есть прямая связь государственно-правового режима и правового положения личности. Термины «подданный» и «гражданин» периода европейских революций XVIII–XIX вв. потеряли в XX в. содержательное различие, оставаясь внешним традиционным отражением той или иной формы правления.

<sup>16</sup> ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 6. Л. 11–13.

До революционных событий 1917 г. стремление к отделению от России в Финляндии было минимальным. В основном оно было характерно для радикально настроенных политиков. Сепаратизм осуждался большинством населения. Но у многих финнов были ожидания новой революции в России и наступления полной независимости Финляндии. Поэтому ответным шагом финляндских социал-демократов на Манифест Временного правительства явилось предложение А. Ф. Керенскому, прибывшему для выяснения отношений с революционно настроенным личным составом Российского флота на территории Финляндии, предоставить Финляндии полную внутреннюю автономию с международными гарантиями. А. Ф. Керенский отклонил его.

Брожение в Финляндии резко усилилось после признания Россией независимости Польши. Князю Г. Е. Львову на переговорах с лидером социалистов в Сенате Великого княжества Финляндского, заместителем председателя Сената О. Токою и представителем Конституционной комиссии Финляндии Ю. Мякелином, пришлось объяснять различие «польского» и «финляндского» вопросов с точки зрения Временного правительства. О. Токой, неудовлетворенный полученным ответом, заявил в Сейме Финляндии о необходимости полного отделения от России. Однако Сенат Финляндии был осторожнее: правые политики отнеслись с уважением к манифесту Временного правительства. Власть нового Сената справедливо оценивалась ими как производная от Правительства России.<sup>17</sup>

24 мая 1917 г. в Петрограде на заседании Юридического совещания в присутствии министра — статс-секретаря Финляндии К. К. Энкеля, финляндского сенатора А. А. Туленхейма и доктора права Г. Р. Идмана рассматривался вопрос об изменении политической ситуации в Финляндии. Большинство делегатов прошедшего накануне съезда представителей политических партий и прежний состав финляндского Сената высказались за отказ признавать Временное правительство верховной властью в Финляндии без выраженного согласия Сейма Финляндии. Назначенный Временным правительством Сенат Финляндии не был признан ими правомочным. Финские представители, признавая Временное правительство правопреемником монарха, выразили мнение о необходимости пересмотреть принципы отношений России и Финляндии и передать в ведение Финляндии ряд вопросов, которые относились ранее к совместной компетенции или составляли прерогативу российского императора (например, право роспуска Сейма Финляндии). Такая позиция встретила единодушное неприятие со стороны членов Юридического совещания. Спустя два дня в отсутствие представителей финляндских политических кругов на заседании Юридического совещания обсуждались возможные пути расширения самостоятельности Финляндии без изменения принципов отношений с Россией.<sup>18</sup>

В начале июня среди членов Юридического совещания уже не было единства в вопросе о том, являлось ли теперь Временное правительство верховной властью в Финляндии или русское Правительство вправе было лишь протестовать против той или иной законодательной меры ввиду ее

<sup>17</sup> Кетولا Э., Черняев В. Ю. Революция 1917 г. и обретение Финляндией независимости: два взгляда на одну проблему // Отечественная история. 1993. № 6. С. 27–46.

<sup>18</sup> ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 2. Л. 176–184.

противоречия интересам России.<sup>19</sup> В то же время финские сепаратисты не получили политической поддержки в намерении отделения от России у социалистов, собравшихся на I Всероссийский съезд Советов (за исключением большевиков).

Во время корниловского мятежа А. Ф. Керенский в открытом письме предоставил финляндскому Сенату право издания административных постановлений, создания государственных учреждений и назначения должностных лиц. Это распоряжение действовало на территории Финляндии до провозглашения ее республикой в 1919 г.

К сентябрю 1917 г. внутри самой Финляндии усилилось размежевание политических сил, но стремление к расширению самостоятельности сохранилось. Юридическое совещание в конце сентября рассматривало полученный проект Конституции Финляндии, разработанный финляндскими политическими деятелями. Он предусматривал учреждение республиканского строя. В основу был положен принцип государственной независимости Финляндии, которая должна была строить отношения с Россией на основе международного договора как субъект международного права. Финский проект предусматривал лишь некоторое ограничение государственного суверенитета: право России в военное время вводить на территорию Финляндии свои войска.

По мнению Н. И. Лазаревского, данный проект полностью расходился с воззрениями русских политических кругов на русско-финляндские отношения. В выступлениях членов Совещания была проведена параллель с опытом Британской империи, которая в условиях трансформации отношений с колониями (например, Канадой и Южной Африкой), обеспечила принятие их конституций своими собственными актами. В том же ключе предлагалось решать вопрос о формировании органов финской власти: они должны были либо назначаться Россией (например, генерал-губернатор), либо утверждаться ею (например, вице-президент).

К 14 октября<sup>20</sup> Юридическое совещание подготовило проект положений о принципах организации государственной власти в Финляндии, который должен был стать предметом переговоров с финской стороной. Данными положениями допускалось, наряду с должностью генерал-губернатора как представителя русской государственной власти, наличие должности президента Финляндии, который стоял бы во главе местных органов управления и решал бы внутренние дела, включая назначение должностных лиц.

Российские юристы настаивали на исключительном праве России решать вопросы внешней политики и обороны, в том числе на праве размещать воинские гарнизоны в Финляндии в мирное время. Д. Д. Grimm отмечал, что необходимо предоставить российским гражданам на территории Финляндии равные права с финнами и шведами, чего до тех пор не существовало. Он предложил при разграничении полномочий России и Финляндии различать три сферы законодательства: законодательство местное, касающееся внутреннего управления; законодательство параллельное, затрагивающее однородные вопросы, подлежащие одновременно регулированию как в России, так и в Финляндии; законодательство общегосударственное, исходящее от

<sup>19</sup> Там же. Д. 3. Л. 50.

<sup>20</sup> Здесь и ниже даты приводятся по григорианскому календарю.



русской суверенной власти и касающееся самых основ правовых отношений Финляндии и России.

По существу, Финляндии определялась роль субъекта федерации, обладавшего правом регулировать широкий круг отношений, исключая полностью вопросы общегосударственные. Д. Д. Grimm предложил в общем виде юридическую конструкцию для разрешения юридических коллизий: создание смешанных делегаций представителей законодательных органов двух государств. Для разрешения споров административных органов предлагалось создавать смешанные присутствия в составе членов, избираемых высшими административными судами России и Финляндии.<sup>21</sup>

Н. И. Лазаревский конкретизировал предположение Д. Д. Grimm о разделении компетенции федеральной власти и Финляндии как субъекта федерации, предусмотрев следующее: законы, которые «нормируют взаимные отношения между Россией и Финляндией... издаются только действиями русской верховной власти; законы, которые образуют конституцию края, подлежат финляндскому законодательному порядку, но утверждаются русской властью; законы местного значения, которые всецело издаются порядком финляндским без участия русской Правительственной власти».<sup>22</sup> Эта формулировка отличалась от предложения Д. Д. Grimm некоторым расширением компетенции российской власти, однако в главном сходство очевидно. Широкая автономия края для Д. Д. Grimm и Н. И. Лазаревского — это придание Финляндии особого статуса в составе единого государства России.

А. Э. Нольде и Д. Д. Grimm настаивали на определении деривативного характера власти президента Финляндии. Ими предлагалось наделить русскую власть правом отклонять кандидатуры избранных финляндским народом на эту должность. Президент не должен был наделяться правом вето в отношении мероприятий, осуществлявшихся в целях реализации прав России. Б. Э. Нольде полагал, напротив, что не стоило уделять такое внимание кандидатуре президента (или вице-президента), тем более, что каждое отклонение его кандидатуры вводило бы русскую власть в конфликт со всем финским народом. Он предполагал, что следует оставить за органами власти Финляндии местное самоуправление. Кроме того, Б. Э. Нольде предложил избирать президента Финляндии не всеобщими прямыми выборами, а на Сейме; в случае роспуска Сейма президент должен был бы оставить свой пост.<sup>23</sup> Это, по мнению Б. Э. Нольде, усилит роль губернатора в системе управления Финляндией.

Важным аргументом в обоснование своей позиции члены Юридического совещания считали отсутствие исторической традиции собственной государственной власти в Финляндии.

По приглашению генерал-губернатора Финляндии Н. В. Некрасова — кадета по партийной принадлежности — члены Юридического совещания прибыли в Гельсингфорс для переговоров с финскими политическими

<sup>21</sup> Временное правительство приступило к созданию административной юстиции и формированию административных судов в России (подробнее см.: *Привалова Е. А.* Организация системы административной юстиции в России: правовые реформы Временного правительства // *Россия в XIX–XX вв. Сб. статей.* СПб., 1998. С. 226–231).

<sup>22</sup> ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 4. Л. 242.

<sup>23</sup> Там же. Л. 108, 185, 220–237.

деятелями и юристами о проекте конституции Финляндии. Полного единства и четкости в предположениях российской делегации по предмету переговоров не было. Различия в подходах колебались от наделения органов управления Финляндии государственной властью (Д. Д. Grimm) до оставления им функций самоуправления (Б. Э. Нольде). Используя нынешний понятийный аппарат, дилемму русской делегации можно сформулировать так: вести ли речь о переходе к федеративным отношениям, или дело следовало ограничить признанием национально-территориальной автономии? Альтернативой уступкам могло стать полное отделение Финляндии от России.

Переговоры прошли 15–16 октября 1917 г. в Гельсингфорсе в здании финляндского Сената. В заседании с финской стороны принимали участие: председатель Комиссии основных законов сенатор К. Стольберг и ее члены И. Паасикиви, Ю. Даниельсон-Кальмари, барон Р. Вреде и др. С российской стороны присутствовали: финляндский генерал-губернатор Н. В. Некрасов, его помощник барон С. А. Корф, члены Юридического совещания — Н. И. Лазаревский, Д. Д. Grimm, бароны А. Э. Нольде и Б. Э. Нольде.

Встреча вылилась в дискуссию по наиболее актуальным проблемам отношений России и Финляндии. Финские представители объясняли свою правовую позицию изменившимся положением в России и необходимостью изменения законодательства с учетом этого. Используя идею самоопределения народов, они были намерены учредить собственную верховную исполнительную власть как «единственную гарантию ненарушения интересов Финляндии в будущем». Конституция Финляндии должна была приниматься независимо от России. В позиции финской стороны выражалось, однако, понимание того, что необходим компромисс с российской властью. Предлагалось, например, принять совместно русской и финляндской властью закон о взаимоотношениях России и Финляндии.

Позиция российской стороны была в общем цельно изложена в выступлении Н. И. Лазаревского. Он отметил, что российская сторона ждет уступок со стороны Финляндии в вопросе о государственном устройстве Финляндии и, рассматривая Россию и Финляндию как одно государство, считает необходимым регулировать их отношения на основе не международного, а государственного (позитивного) права.

Н. И. Лазаревский предложил основываться на примере Германии и США в создании государственного союза России и Финляндии, разделив дела на общегосударственные и местные. Российская сторона принципиально не возражала против учреждения высшего органа финляндской исполнительной власти (главы Финляндии), название которого значения не имело. Однако представитель русской исполнительной власти должен был осуществлять мероприятия по реализации общегосударственных интересов: 1) руководить финскими войсками; 2) ведать делами области русского управления; 3) обеспечивать невмешательство со стороны Финляндии в основы русского управления; 4) утверждать законы, которые издаются в финляндском законодательстве в порядке развития *Riksakt*'а, т. е. основополагающего акта о взаимоотношениях России и Финляндии.

Российские представители выражали стремление большего единства государства России, настаивая, например, на участии финляндских финансов в платежах долгов России. Кроме того, члены Юридического совещания, выступая за равенство правового статуса финских и российских

граждан на территории Финляндии и России, были намерены изменить такое положение, когда на территории Финляндии за русскими признавалось значительно меньше прав, чем за финнами и шведами. При этом, как указывалось, финны обладали одинаковыми правами с другими подданными на территории России. Такие требования были, по выражению сенатора Ю. Даниельсона-Кальмари, новым и неприемлемым условием для финляндской стороны.

Тем не менее переговоры завершились общим признанием необходимости внести изменения в проекты основных законов Финляндии, выработать проект закона о взаимных правовых отношениях России и Финляндии.<sup>24</sup> Похоже, открывалась перспектива построения федерации России и Финляндии.

Уже 26 октября в Петрограде членами Юридического совещания были получены проекты финляндского Сената: законов о взаимных правовых отношениях России и Финляндии и о новой форме правления. Эти проекты были исправлены в соответствии с требованиями российской стороны на недавних переговорах. Однако ситуация в самой России и в Финляндии снова изменилась. Состоявшиеся выборы в финляндский Сейм дали перевес сторонникам отделения от России. Авторитет финского Сената оценивался как крайне низкий. 26 октября в Юридическом совещании обсуждались различные сценарии развития событий, вплоть до действий на территории Финляндии «по праву войны» ради предотвращения появления там германских войск и флота. Генерал-губернатор Н. В. Некрасов обсуждал с членами Юридического совещания возможность вынести на обсуждение финляндского Сейма проект обращения русской власти о широкой автономии Финляндии в составе России, в котором генерал-губернатор попытался сузить самостоятельность финской исполнительной и законодательной власти по сравнению с достигнутыми ранее договоренностями.

Юридическое совещание снова вернулось к обсуждению отношений с Финляндией 30 октября 1917 г. на секретном заседании, когда, со слов генерал-губернатора Н. В. Некрасова, стало известно, что большинство Сейма Финляндии, который, несмотря на манифест Временного правительства о его роспуске, намеревался собраться 1 ноября по новому стилю, готово отклонить пропозиции Временного правительства об автономии Финляндии. Реакция членов Юридического совещания была единодушной и однозначной — «невозможно в такой ситуации идти на компромисс с финским Сеймом, поскольку другие окраины России будут требовать тех же прав, кои будут предоставлены Финляндии».<sup>25</sup>

Н. В. Некрасов предложил передать манифестом законодательную и административную власть президенту Сената Финляндии. Он предлагал наделить его правом законодательной инициативы кроме вопросов о форме правления и отношений с Россией, правом созыва и роспуска Сейма, назначения всех должностных лиц органов государственной власти Финляндии. По этому проекту русский генерал-губернатор сохранял бы право управления российскими учреждениями на территории Финляндии, православная

<sup>24</sup> Там же. Л. 244–301.

<sup>25</sup> Там же. Д. 29. Л. 190.

церковь оставалась бы независимой от властей Финляндии, а Временное правительство сохраняло бы наряду с президентом право распускать Сейм. План Н. В. Некрасова предусматривал выработку политического соглашения на основе данного проекта со всеми ведущими политическими партиями Финляндии.

Однако уже с конца сентября Временное правительство фактически утратило контроль над территорией Финляндии, поскольку вооруженные силы России на территории Финляндии были подчинены русскому областному комитету армии, флота и рабочих Финляндии во главе с И. Т. Смилгой.

В переговорах с Финляндией не было отчетливо высказано стремление или готовность двигаться к федеративному устройству России. Правительство нигде не выражало таких желаний публично, оставляя вопрос открытым до созыва Учредительного собрания. Лишь старый революционер П. А. Кропоткин, участник Московского государственного совещания, призывал Временное правительство объявить Россию «республикой, федеративной, по примеру США, где каждый штат имеет свою законодательную власть». По его мнению, это не помешает, а поможет Временному правительству.<sup>26</sup>

В это же время обостряется украинский вопрос. Временное правительство начало с признания культурных прав украинцев: 4 марта 1917 г. оно разрешило преподавание на украинском языке в Киевском учебном округе.<sup>27</sup> С образованием украинской Центральной рады, взявшей на себя роль национального украинского представительного органа, отношения Киева и Петрограда резко обострились. Рада обратилась к Временному правительству с предложением принять меры по расширению прав Украины. Любопытным в этом обращении было то, что украинские политики, по существу, предлагали провести подготовительные мероприятия к политическому отделению Украины усилиями и за счет средств российского Правительства. Они просили допустить представителей Украины на международную конференцию по зарубежной Украине, занятой германскими войсками (возможно, как шаг к международной правосубъектности Украины); учредить при Временном правительстве должность особого комиссара по делам Украины; учредить на Украине должность особого комиссара Украинской области с областным советом; свести повсеместно в отдельные войсковые формирования всех военнослужащих-украинцев; провести украинизацию начальной, средней и высшей школы Украины в отношении языка и предметов преподавания; назначать на светские и духовные должности лиц, которые пользуются доверием населения, владеют украинским языком и знакомы с бытом украинцев; выделить средства для обеспечения национально-культурных потребностей Украины из Государственного казначейства в распоряжение Центральной рады; облегчить въезд на Украину украинцам из-за рубежа и разместить в тюрьмах и лагерях Украины военнопленных галичан.

Рассмотрев это обращение, члены Юридического совещания предложили Временному правительству не принимать его во внимание, поскольку самопровозглашенная Центральная рада не могла отражать интересы

<sup>26</sup> Там же. Ф. 3529. Оп. 1. Д. 2. Л. 42–43.

<sup>27</sup> Там же. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 6. Л. 56.

всего населения Украины. Вопрос о самой национально-территориальной автономии было предложено передать на рассмотрение Учредительного собрания. Ответ Временного правительства на резолюцию Центральной рады был подготовлен Юридическим совещанием: «В настоящее время <...> Киевская Рада самочинно провозгласила автономию Украины. Представители украинских партий не остановились перед актом открытого мятежа. <...> Временное правительство, со своей стороны, категорически отрицает за так называемым универсалом украинскому народу какую-либо силу <...> будет ожидать решения украинского вопроса, отвечающего его жизненным интересам, от Всероссийского Учредительного собрания».<sup>28</sup>

Временное правительство сделало шаги по направлению к культурной автономии в отношении прибалтийских национальностей. 30 марта в опубликованном постановлении о проведении границ между Эстляндской и Лифляндской губерниями и создании там земских Советов указывалось, что язык делопроизводства и общения определяется самими этими учреждениями. Государственным языком оставался русский.

В марте 1917 г., признав Мусульманский комитет, образовавшийся на территории Казанской губернии, Временное правительство разрешило употреблять в губернии национальный язык в делопроизводстве, торговых книгах, а также в частных учебных заведениях.<sup>29</sup>

Члены Юридического совещания оставались сторонниками исключительно территориального подхода в реформировании системы местного самоуправления в России. 26 июня было рекомендовано Временному правительству отклонить просьбу калмыков Астраханской и Ставропольской губерний, а также Войска Донского о создании Особой Калмыцкой области. Большинство членов Юридического совещания высказались за необходимость оставления в составе Астраханской губернии Киргизской области и Калмыцкой Степи до решения этого вопроса Учредительным собранием.<sup>30</sup>

В Средней Азии русское Правительство потрясений в 1917 г. не ожидало. Эмир Бухарский и Хивинский хан присягнули Временному правительству, которое обещало сохранить обязательную силу договоров, заключенных с ними Российской империей. Вскоре Временное правительство предприняло попытку реформировать отношения с Хивой. Изучая опыт Британской империи по разработке и дарованию конституций для своих бывших колоний, Юридическое совещание приступило к разработке подобного акта для Хивинского ханства. В фонде Юридического совещания Государственного архива РФ сохранился проект основных законов Хивинского ханства, обсуждавшийся на заседании Юридического совещания 6 ноября 1917 г. В проекте предусматривалось сохранение политической зависимости этого государства от России. Так, хан должен был получить признание Правительства России. Глава I Конституции Хивы не могла быть изменена по инициативе Хана или Меджлиса без согласия Правительства России. Меджлис должен был формироваться путем всеобщих тайных выборов «гражданами» ханства. Из своего состава тайным голосованием Меджлис

<sup>28</sup> Там же. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 3. Л. 63–65.

<sup>29</sup> Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн. 1. М., 1992. С. 138.

<sup>30</sup> ГАРФ. Ф. 1792. Оп. 1. Д. 3. Л. 122.

должен был избирать председателя. На территории Хивы учреждалась должность комиссара Правительства России, который давал согласие на проведение выборов Меджлиса, назначаемых по инициативе Хана. Он также мог письменно потребовать проведения чрезвычайной сессии Меджлиса.

Наряду с очевидными ограничениями суверенитета Хивинского ханства, проект конституции содержал главу о правах и обязанностях хивинских граждан. В ней формально закреплялись основные права человека и их юридические гарантии: свобода от необоснованного задержания, неприкосновенность жилища, свобода места жительства и занятия, свобода приобретения и отчуждения имущества, отмена смертной казни, физических наказаний, неприкосновенность собственности, право собираться мирно без оружия, свобода слова, свобода союзов. В проекте Конституции также были сформулированы демократические принципы избирательного права.<sup>31</sup>

Оценивая опыт решения национального вопроса в контексте подготовки Временного правительства к конституционной реформе в марте–октябре 1917 г., следует рассмотреть деятельность Особой комиссии при Временном правительстве по составлению проекта Основных законов. Она в большинстве своем состояла из членов Юридического совещания и действовала под председательством Н. И. Лазаревского. В первом заседании Особой комиссии 24 октября присутствовали члены Юридического совещания Н. И. Лазаревский, А. Я. Гальперн, бароны А. Э. Нольде и Б. Э. Нольде, а также профессора В. М. Гессен и В. Ф. Дерюжинский, товарищ обер-прокурора Правительствующего Сената Н. А. Ленский, директор Департамента Министерства юстиции И. Д. Мордухай-Болтовский и присяжный поверенный Ю. Я. Хейфиц.

Члены Особой комиссии составили перечень вопросов, подлежавших, по их мнению, отражению в тексте будущей конституции России.<sup>32</sup> Н. И. Лазаревскому было поручено разработать и представить проект положений о «принципах федерализма, автономии, самоопределения и государственного единства». Он подготовил «Предварительный проект статей Основных законов по вопросу об автономии (федерации)»,<sup>33</sup> по существу предполагавший учреждение конституционной федерации, субъектами которой должны были стать Финляндия и другие образования (области). Подчеркивая государственное единство и неделимость России, автор предусматривал особый статус Финляндии в составе России. Конкретные очертания этого статуса должно было определить Учредительное собрание.

Предлагая учреждение областной автономии, Н. И. Лазаревский предусмотрел, что основы правового положения областей будут определяться центральной властью. Верховенство основных государственных законов также обеспечивала центральная государственная власть. Губернские и уездные правительственные учреждения предполагалось подчинить областным органам государственной власти.<sup>34</sup> В проекте отсутствует указание на предоставление автономии по национальному признаку, нет ни

<sup>31</sup> Там же. Д. 5. Л. 175–178.

<sup>32</sup> Красный Архив. 1928. № 3. С. 119.

<sup>33</sup> Там же. С. 131–132.

<sup>34</sup> Там же.

слова о национально-территориальной автономии.<sup>35</sup> Только вопрос о Финляндии выделен особо, правда, не указано, в чем будет состоять особое положение Финляндии: речь шла лишь об особом порядке урегулирования отношений Финляндии и России.

Проектом Основных законов предусматривалось представительство от автономных образований (областей) в парламенте России. Для этого предлагалось учредить верхнюю палату. В ней должны были быть представлены и те местности, которые не получили статуса автономий, — губернии.<sup>36</sup> Раздел V «Тезисов по вопросу о верхней палате» определял, что формирование верхней палаты должно осуществляться местными автономными учреждениями. Для местностей, которые не получили статуса автономии, право представительства предоставлялось губернским земским собраниями и городским думами городов, выделенных из губернского управления. Такая формулировка оставляет открытым вопрос о соотношении областей и губерний. Авторы проекта допускали создание областей, включавших территорию двух и более губерний. При этом, видимо, не все губернии должны были войти в состав таких областей — субъектов федерации.

Согласно проекту Основных законов области наделялись бы правом законодательства и управления, представительства в национальном парламенте, что не противоречит понятиям о федеративном устройстве и статусе субъекта федерации. Недействительными должны были признаваться только те законы областей, которые противоречили бы основным законам России, т. е. формальной конституции.

Невозможно согласиться с утверждениями, что проект Основных законов предполагал сохранить «внешне неизменную форму государственного устройства — унитаризм».<sup>37</sup> В действительности речь идет о существенной для России того времени децентрализации власти. Форма государственного устройства должна была определяться Учредительным собранием, однако разработчики Основных законов допускали в России и автономии, и федерацию. Это видно из названия и содержания проекта Н. И. Лазаревского.

Пройдя через несколько политических кризисов, Временное правительство приблизилось к пониманию права самоопределения народов России в интерпретации социалистов. В ходе заседаний Временного совета Российской республики (предпарламента) делегаты от социалистических партий и кадетов уже сходились во мнении о том, что самоопределение есть право выбирать между любой мерой автономии и самостоятельности, которое должно быть гарантировано и для оккупированных Германией территорий.<sup>38</sup> Однако при подготовке и принятии политических решений по национальному вопросу кадеты последовательно придерживались той же позиции, которая была выработана задолго до 1917 г.: максимально возможная уступка национальным сообществам России — культурная автономия. Главной целью лидировавшей в Правительстве политической

<sup>35</sup> В своей работе 1906 г. Н. И. Лазаревский допускал создание национальных автономий, считая это инструментом в борьбе с сепаратизмом (*Лазаревский Н. И. Автономия*. СПб., 1906. С. 29–30).

<sup>36</sup> «Тезисы по вопросу о верхней палате» были разработаны членами Комиссии по разработке основных законов А. М. Кулишером и Б. Е. Шацким (Красный Архив. 1928. Т. 3. С. 139–142).

<sup>37</sup> *Левчук С.* Конституционные проекты Временного правительства... С. 145–147.

<sup>38</sup> ГАРФ. Ф. 1799. Оп. 1. Д. 5. Л. 17–18.

группы было сохранение государственного единства России, децентрализация государственной власти и переход к широкой автономии областей или федерации, создание муниципальных и тем более государственных образований по территориальному принципу, закрепление в конституционных актах таких основ правового положения личности, как равенство прав и свобод, приоритет индивидуальных прав над коллективными.

Преодолевая внутренние противоречия, Временное правительство в национальной политике не останавливалось перед необходимыми жесткими политическими демаршами против сепаратистов, рассматривало и допускало возможность применения государственного принуждения, использовало переговорный процесс там, где он мог быть продуктивным, искало способы сохранения контроля над стратегически важными соседними территориями.

Крайне левые противники Правительства, требуя немедленного признания полной политической самостоятельности отдельных частей России, использовали по тактическим соображениям национальный вопрос для дестабилизации внутреннего положения в России в борьбе за обладание государственной властью. В этих условиях Временное правительство, проводя умеренный курс в национальном вопросе, порой действовало с опережением, нейтрализуя усилия оппонентов. Трудно поэтому согласиться с мнением, что попытка Правительства «совершить в условиях мировой войны переход... от принудительного имперского унитаризма к добровольному федеративному союзу равноправных народов ставила под угрозу стратегическое и геополитическое положение страны».<sup>39</sup>

Таким образом, в рассматриваемый период не шла речь о принципах добровольности и равноправия народов. Это была фразеология другой политико-правовой доктрины, чуждой большинству во Временном правительстве. Хотя было доведено до конца дело отделения Польши от России и предоставлена культурная автономия ряду национальностей, однако в целом национальный вопрос не имел для Временного правительства самостоятельного значения. Были изменены многие принципы российского права, что нашло отражение в законодательстве и правоприменительной деятельности. Уникальность подхода Временного правительства России к актуальным политическим проблемам 1917 г. состояла в стремлении решать их в комплексе с расчетом на долговременную перспективу, причем в отношении национального вопроса предполагалось проявлять и определенную сдержанность. Очевидным было осознание того, что обострение межнациональных противоречий было не причиной, а следствием других, более существенных, внешне- и внутривнутриполитических проблем.

Государственная власть в то время не смогла реализовать конституционную реформу на принципах демократии. Последующие события показали, насколько опасно было заигрывание с сепаратистами, «выпячивание» национального вопроса в целях достижения власти. Идея предоставления безграничного права наций на самоопределение вскоре оказалась ненужной и самим левым социалистам. Советскому государству пришлось применять насилие к сепаратистам уже в начальный период своего становления. Не отказываясь на словах от принципа национально-государственного

<sup>39</sup> *Власть* и реформы: от самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 676.



устройства, правящая партия в то же время пыталась создать и даже декларировала появление новой исторической общности — «советского народа». Советский Союз как федеративное государство, заложенное на основе национального принципа, пережил длинный ряд эксцессов, войн на национально-религиозной почве и перестал существовать. Распались или переживают процесс распада и другие федерации, построенные по национальному принципу.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Конституция РФ несет на себе отпечаток того же государственного устройства, которое способствовало краху СССР. Во-первых, национальный принцип себя дискредитировал; имея исторические примеры и собственный опыт, не стоит надеяться на создание единой нации на территории, разделенной по национальному признаку. Во-вторых, принцип равенства прав и свобод как основа демократического сообщества неизбежно оказывается в противоречии с методом определения объема правомочий в зависимости от национальной принадлежности индивида. В-третьих, любая федерация, состоящая из восьми десятков субъектов, — национальных и территориальных, с различным формальным статусом, который к тому же часто отличается от реального, — вынуждена искать путь к трансформации.

### **Термин «государство» в национал-социалистическом германском праве (1933–1945)**

**Д. А. КОШЕЛЕВ\***

Каждая диктатура беспримерно ревнива в отношении своей исключительности и претендует в первую очередь на роль первого и единственного защитника народа и государства, выразителя подлинно общественных интересов. Жизненно важными целями ее успешного и максимально продолжительного существования являются достижение как можно более тесного «единения» вождя с ведомыми им массами или хотя бы создание видимости такого «единения», а также формирование и культивирование его полубожественного образа.

Занимая центральное место в системе власти, личность диктатора многополярна и чрезвычайно сложна в структурном и психологическом отношении. Ей, как удачно подмечено, «свойственно стремление выглядеть и обаятельным суперменом, и человеком из народа; она должна уметь сохранять дистанцию — и быть близкой к массам; казаться нечеловечески мудрой — и одновременно простой; одиноко нести груз ответственности — и быть открытой для почитания. Успехи вождя должны подтверждать его непогрешимость, а любая его неудача и ошибка — либо свидетельствовать о невежестве простых смертных, не разбирающихся в его делах, либо казаться результатом злостных козней его коварных врагов».<sup>1</sup>

---

\* Кандидат юрид. наук, докторант Волжского университета им. В. Н. Татищева (Тольятти).

© Д. А. Кошелев, 2004

<sup>1</sup> *Брамштедте Е., Френкель Г., Манвелл Р.* Йозеф Геббельс — Мефистофель усмехается из прошлого. Ростов/Д., 2000. С. 208.