

Т.И. КОНОНОВА

кандидат исторических наук, доцент
Орловского государственного университета
Тел. (4862) 55 20 35

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ В ПРОЕКТЕ ОСНОВНОГО ЗАКОНА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

В статье рассматриваются предложения Временного правительства по реформированию государственного устройства России, изложенные в проекте Основного закона. Анализ конституционных проектов Временного правительства показывает, что они продолжили традиции российского конституционализма XIX - начала XX вв.: приоритет прав личности, разделение властей, народное представительство, сильная судебная власть и развитое местное самоуправление. Законодательная деятельность Временного правительства в первую очередь была направлена на закрепление прав и свобод личности, а также на формирование механизмов представительной демократии.

Ключевые слова: Временное правительство, государственное устройство, Юридическое совещание, конституционный проект, местное самоуправление, народное представительство, права личности, разделение властей, судебная власть, Учредительное собрание.

В истории конституционных преобразований России есть страницы, которые еще не исследованы до конца. Такой малоизученной в историко-правовом аспекте темой является разработка накануне Октябрьской революции 1917 года Конституции Российской демократической республики (так называемый «Кадетский проект», поскольку в составе конституционной комиссии преобладали представители кадетской партии).

В отечественной литературе уже освещались конституционные проекты, подготовленные Юридическим совещанием при Временном правительстве для представления в Учредительное собрание, но или тенденциозно, или фрагментарно.¹

В исторической литературе советского периода проблемы государственно-правовых преобразований Временного правительства и, особенно, конституционного законодательства специально не изучались, в работах таких ученых, как Э.Н.Бурджалов, П.В. Волобуев, Е.Н.Городецкий, В.С. Дякин, Х.М. Астрахан,

И.П. Сафронова и другие² исследовались лишь отдельные аспекты этой проблемы.

В течение двух последних десятилетий наблюдался поворот, происшедший в исследовании русского либерализма, – от замалчивания его существования и резко негативной оценки его «буржуазности» в советское время до его восторженной оценки и стремления увидеть в нем единственно возможный образец для подражания в начале 1990-х годов. Неоднозначный опыт социальных преобразований последних лет подтверждает непреходящую ценность многих основных идей и принципов, в разработке которых отечественный либерализм сыграл огромную роль. К тому же в правотворческой деятельности Временного правительства есть и немало достижений, ценных идей, которые представляют интерес и на современном этапе³.

1 См.: Кравец И.А. Конституционное развитие России: проблема периодизации // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Конституционные основы организации и функционирования институтов публичной власти в Российской Федерации». Екатеринбург. 2001. С. 49.

2 Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. Восстание в Петрограде. М., 1967; Волобуев П.В. Из истории борьбы Временного правительства с революцией // Исторический архив. 1960. № 5; Астрахан Х.М. Большевики и их политические противники. Л. 1975; Сафронова И.П. Государство и право России в период от февраля до 25 октября 1917 года. Харьков. 1965.

3 См.: Кудинов О.А. Российский конституционализм в XIX - начале XX вв.: теория и практика. Дисс.... д.ю.н. М. 2003.

Временное правительство в декларации от 2 марта 1917 года провозгласило созыв Учредительного собрания. Как известно, Временное правительство не стремилось сразу же коренным образом реформировать государственный аппарат. Поэтому оформление конституционного строя, после отречения государя императора 3 марта 1917 года, несколько затянулось. От февраля до октября 1917 г. в России не было конституции или основного закона государства. По мысли кадетских правоведов, выработка конституции являлась прерогативой Учредительного собрания. В основу этой конституции должны быть положены: торжество народного волеизъявления, с чем связан вопрос о форме правления (монархия или республика); широкое развитие местного самоуправления; признание и обеспечение широкой индивидуальной свободы граждан⁴.

С имевшей место точкой зрения в историко-правовой литературе, что Временное правительство саботировало идею конституционных преобразований в России, нельзя согласиться. 25 марта 1917 года было создано так называемое Особое совещание для подготовки проекта положения о выборах. В его состав были назначены специалисты по вопросам государственного права, представитель статистической науки, другие компетентные лица, а также политические и общественные деятели, представляющие главные политические и национально-политические течения России⁵.

О том, что Временное правительство шло по пути конституционного строительства, свидетельствуют и другие документы. 20 июля 1917 года было издано постановление об утверждении Положения о выборах в Учредительное собрание. О стремлении Временного правительства к установлению республиканского строя и юридического закрепления его конституцией свидетельствуют и некоторые другие факты. 1 сентября 1917 года А.Ф. Керенский подписывает постановление, в котором говорится, что государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую республику.

12 сентября 1917 года было создано Всероссийское демократическое совещание из представителей социалистических партий (эсеров, меньшевиков, трудовиков и др.), а также представителей советов, профсоюзов, торгово-промышленных кругов, воинских частей. Посредством Предпарламента лидеры буржуазных партий рассчитывали направить Россию по пути буржуазного парламентаризма.

Обостренная политическая обстановка в стране, активизация деятельности Советов, усиление влияния на массы со стороны большевиков заставляет Временное правительство ускорить работу по конституционному оформлению республиканского строя. В порядке подготовки к Учредительному собранию к выработке проекта конституции приступила 11 октября 1917 г. особая комиссия по составлению проекта Основных законов под председательством Н.И.Лазаревского (он же председатель Юридического совещания при Временном правительстве). В состав комиссии, постепенно пополняемый путем кооптации «представителей науки государственного права и общественных деятелей», вошли около 30 человек, в большинстве кадетских правоведов (А.А.Боголепов, М.М.Винавер, В.М. Гессен, В.Ф. Дерюжинский, С.А. Котляровский, В.Д. Набоков, Б.Э. Нольде и др.)⁶.

Комиссия приступила к составлению проекта конституции, согласно которому будущая Россия должна была представлять буржуазную республику во главе с президентом, избранным Учредительным собранием на один год и двухпалатным парламентом. Политическая направленность Особой комиссии, по словам В. М. Гессена, в общем сходна с задачами Учредительного собрания: оно «исторически призвано к ликвидации великой революции, переживаемой Россией»⁷.

Согласно проекту, конституция должна представлять собой «объемистый законопроект, приблизительно в 200 статей», основное содержание которых включает следующие положения: декларация и гарантии прав гражданской свободы; принцип федерализма, автономии, самоопределения и государственного единства; народное представительство; двухпалатность; президент республики; организация судов, независимость

4 Вестник права. 1917. № 20. С. 412-413.

5 Пахоменко Н.Б. Из истории конституционных проектов в России. М. 2000. С.123.

6 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: «Высшая школа», 1983. С. 327

7 Красный архив. 1928. № 3. С. 108.

их и несменяемость; организация администрации; ответственность министров; Сенат; Совет министров; бюджет, займы, налоги; печать, герб, знамя⁸. Затем было решено включить в будущую конституцию и главу о церкви.

Вопрос о структуре органа народного представительства (законодательного собрания, парламента) в комиссии вызвал горячие споры. А.М. Кулишер и Б.Е. Шацкий выработали «Тезисы по вопросу о верхней палате». Ввиду огромной работы, предстоящей Учредительному собранию, следует признать целесообразным учреждение сразу двух полноправных палат, ограждающих непрерывность и плодотворность хода законодательных работ. Указывалось на необходимость насаждения и укрепления в стране законности и правосознания.⁹ Комиссия выработала также «предварительный проект статей основных законов по вопросу об автономии (федерации)».

Таким образом, в промежутке между 11 и 20 октября Комиссия представила проекты законов: о гражданах Российской Республики, об автономии и федерации, об однопалатной и двухпалатной системах, о позитивном статусе прав гражданина. По проекту Юридического совещания исключительные полномочия предоставлялись главе власти – временному президенту, избираемому Учредительным собранием. Президент, по предложению Совещания, должен был обладать правом законодательной инициативы, он же руководил внешней политикой и являлся верховным главнокомандующим¹⁰.

По проекту конституции, Россия должна была стать «единым и нераздельным» государством, президентской республикой, законодательная власть в которой принадлежала бы двухпалатному парламенту. Отмечалось, что временный президент будет осуществлять свои полномочия под надзором Учредительного собрания и при содействии Совета Министров, пользующегося доверием Собрания.

В проекте конституции получила воплощение идея «ответственного министерства». «Председатель Совета Министров и все министры совместно отвечают пред Учредительным

⁸ Сборник указов и постановлений Временного Правительства. Вып. 1. 27 февраля - 5 мая 1917 г. Пг., 1917. С. 192—197.

⁹ Там же. С. 130

¹⁰ См.: Временное Правительство и Учредительное собрание//Красный архив. 1928. № 3. С. 108

Собранием за общий ход государственного управления. Каждый из них в отдельности ответствен пред Собранием за свои действия и распоряжения, а также за скрепленные ими указы и распоряжения Временного правительства»¹¹.

Практически все члены Юридического совещания и Особой комиссии имели общую политическую и партийную платформу, что отразилось в преобладании консервативных подходов в разработке правовых вопросов. Все они принадлежали к либеральному политическому крылу и отстаивали кадетский вариант государственно-правовых реформ. Их взгляды отражены в законодательных актах Правительства и конституционных проектах.

Данный проект конституции, который Юридическое совещание хотело предложить Учредительному собранию, должен был закрепить в России государственный строй в форме унитарной республики с сильной президентской властью. В преемственности многих полномочий монарха Временным правительством и Временным президентом России отражался характер политического и юридического мышления авторов конституции, сделавших ставку на правопреимственность конституционных принципов Основных государственных законов 1906 г. и конституционных проектов Временного правительства России 1917 г.

Представляется, что Особая комиссия Юридического совещания стремилась оформить один из президентских или полупрезидентских вариантов республиканской формы правления. Об этом свидетельствовали обширные полномочия председателя Собрания и его предполагаемые, по версии законодателя, непосредственные контакты с рабочими структурами Временного правительства через канцелярию Собрания. Главной задачей Временного правительства было оформление режима сильной исполнительной власти и недопущение революционных переворотов в стране с утверждением конституционного порядка.¹²

Разработка идеи широкого развития местного самоуправления легла в основу конституционных проектов Временного Правительства. Земство по-

¹¹ Там же.

¹² Искевич И.С. Правотворческая деятельность и конституционные проекты Временного правительства : Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005, С. 79

лучало новое место и значение в государственном механизме. Самоуправление становилось аппаратом государственного управления, ему передавалась вся полнота власти на местах. К новым функциям местного самоуправления следует отнести: оказание юридической помощи населению, руководство школьным делом, устройство бирж труда, охрану труда, руководство милицией¹³.

В целом, анализ конституционных проектов Временного правительства показывает, что они продолжили традиции российского конституционализма XIX – начала XX вв.: приоритет личности, разделение властей, народное представительство, сильная судебная власть и развитое местное самоуправление. Законодательная деятельность Временного правительства в первую очередь была направлена на закрепление прав и свобод личности, а также на формирование механизмов представительной демократии. В то же время, хотя в России в начале XX в. и были провозглашены основные права и свободы, проблема состояла в отсутствии механизмов их реализации, гарантий и защиты.

¹³ Там же, С. 81.

Постановления Временного правительства, конституционные проекты и иные нормативные акты свидетельствовали о приверженности его реформаторского крыла к западным формам демократии, но только на уровне идей, а не в реальной политике, где демократические тенденции часто скрывали диктаторские, промонархические устремления. Постоянные кризисы Правительства и усиление его «коалиционности» предопределяли отсутствие единства взглядов по вопросам формирования механизма демократической государственности.

Смена власти в результате Октябрьского переворота 1917 года прервала деятельность конституционной комиссии. Приход большевиков к власти, а затем и роспуск Учредительного собрания положили конец развитию России по реформистскому пути, на который были ориентированы все либеральные модели.

T.I. KONONOVA

**THE CONSTITUTIONAL SIGHTS OF PROVISIONAL GOVERNMENT
AT THE STATE SYSTEM AND REFORMING OF RUSSIA:
THE STATE-OF-THE-ART REVIEW OF THE PROJECT
OF THE ORGANIC LAW**

In clause sights of Provisional government on reforming a state system Russia stated by it the project of the Organic law are considered. The analysis of the constitutional projects of Provisional government shows, that they have continued traditions of the Russian constitutionalism XIX - the beginnings XX: a priority of the rights of the person, division of authorities, national representation, strong judicial authority and the developed local self-management. Legislative activity of Provisional government first of all has been directed on fastening of the rights and personal freedoms, and also on formation of mechanisms of representative democracy.

Key words: Provisional government, a state system, Legal meeting, the constitutional project, local self-management, national representation, the rights of the person, division of authorities judicial authority, the Constituent assembly