

УДК 340

**ПРАВОВОЙ СТАТУС И ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В 2017 ГОДУ**

© 2015

**С.В. Жильцов**, доктор юридических наук, профессор кафедры «История государства и права»  
*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

*Аннотация:* Статья посвящена актуальным проблемам Февральской буржуазно-демократической революции. Рассматриваются вопросы правового статуса и компетенции органов государственной власти и управления России в 1917 году, особенности демократической республики как формы государственного правления, образованной в результате революции.

*Ключевые слова:* органы власти центрального управления, Временное правительство, Учредительное собрание, Предпарламент, Юридическое совещание, Государственная Дума, Государственный Совет, отречение царя.

В феврале 1917 года в России произошла Февральская буржуазно-демократическая революция. События февраля 1917 года привели к коренным изменениям в общественном и государственном строе России.

В результате революции 27 февраля 1917 г. фактически власть Императора прекратила свое существование.

27 февраля 1917 года в Петрограде деятелями социалистических партий создается Совет рабочих и солдатских депутатов, который стал фактическим органом власти. Возглавили Совет меньшевик Чхеидзе и трудовик Керенский. 1 марта Совет издал приказ № 1, по которому упразднилась дисциплинарная власть офицеров в воинских частях и передавалась выборным солдатским комитетам. С другой стороны, Государственная дума России сформировала Временный комитет Государственной думы. В документе «От Исполнительного комитета Государственной думы» от 28 февраля 1917 г. было заявлено: «Временный комитет членов Государственной думы при тяжелых условиях внутренней разрухи, вызванной мерами старого правительства, нашел себя вынужденным взять в свои руки восстановление государственного и общественного порядка... [1, с. 460]. Меньшевицко-эсеровское руководство Совета было убеждено, что только буржуазия в лице своих партий сможет удержать политическую власть и сумеет организовать управление страной. В силу этого 1 марта 1917 года исполком Совета согласился с предложением Временного комитета Государственной думы сформировать Временное правительство. Исполнительный комитет, отказавшись от участия во временном правительстве, выставил ему следующие требования.

1. Полная и немедленная амнистия по всем делам политическим, религиозным, террористическим покушениям, военным восстаниям и т. д.

2. Политическая свобода во всех формах: свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек. Свободы эти должны быть распространены и на военнослужащих на действительной военной службе.

Оба этих требования были приняты думским комитетом. Не принято было следующее предложение.

3. Об устроении армии на началах самоуправления, так как думский комитет считал невозможным в момент войны вводить в войсках порядок, не испытанный ни в одной стране мира.

В результате переговоров думский комитет согласился на следующую формулировку этого пункта: «при сохранении строго воинской дисциплины в строю, устранение для солдат всех ограничений в пользовании всеми общественными правами, предоставленными всем остальным гражданам России».

4. Организация народной милиции для несения службы по охране порядка с подчинением ее местным самоуправленияам, избранным на основах всеобщего, равного и тайного голосования.

5. Отмена всех сословных, национальных и религиозных ограничений.

6. Гарнизон Петрограда остается в городе и не разоружается» [2, с. 392].

Все эти требования были приняты думским комитетом единогласно. Был отвергнут вопрос о немедленном введении демократической республики, так как форма правления государства должна была быть установлена Учредительным собранием, созыв которого являлся ближайшей целью учреждаемого Временного правительства.

Совет оставил за собой право «контроля», оговорил введение политических свобод и созыв Учредительного собрания. Таким образом, возникло двоевластие в России. 1 марта 1917 г. было образовано Временное правительство, которое и провозгласило основные начала новой государственности и права. Была заявлена политическая амнистия, провозглашены основные права и свободы граждан, равноправие всех граждан, создание милиции и было объявлено о подготовке к созыву Учредительного собрания. Именно Учредительное собрание должно было определить окончательную форму правления государства, систему органов государственной власти и управления. В декларации Временного правительства о его составе и задачах говорилось: «Немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны» [2, с. 461].

Депутаты государственной думы А.И. Гучков и В.В. Шульгин – представители крупной буржуазии и обуржуазившихся помещиков прибыли 2 марта в г. Псков с целью убедить императора Николая II отречься от престола и передать власть сыну при регентстве брата царя Михаила. В тексте «Об отречении Государя Императора Николая II от престола Российского и о сложении с себя верховной власти», в частности, отмечалось: «... признали мы за благо отречься от престола государства Российского и сложить с себя верховную власть. Не желая расстаться с любимым сыном нашим, мы передаем наследие наше брату нашему великому князю Михаилу Александровичу и благословляем его на вступление на престол государства Российского» [3, с. 122]. Но делегация получила отказ Михаила. В отказе Великого князя Михаила Александровича от престола говорилось: «... принял я твердое решение в том случае воспринять верховную власть, если такова будет воля великого народа нашего, которому надлежит всенародным голосованием чрез представителей своих в Учредительном собрании установить образ правления и новые основные законы государства Российского» [3, с. 126].

Таким образом, в соответствии с Манифестом от 3 марта решение вопроса о власти в России было представлено Учредительному собранию.

Сохранить монархию в ограниченном виде не удалось. В связи с этим началась череда изменений в системе органов государственной власти и управления. При министерстве юстиции была создана Чрезвычайная следственная комиссия по расследованию деятельности бывших министров. Для выработки проекта новой системы органов власти и управления было образовано Юридическое совещание, которое должно было оконча-

тельно определить форму правления в России.

На смену самодержавию пришла новая форма правления в виде демократической республики, которая фактически установилась с первых дней после свержения самодержавия, а официально была провозглашена 1 сентября 1917 года.

Высшим органом государственного управления в стране стало Временное правительство, призванное осуществлять исполнительно-распорядительные функции, впредь до созыва Учредительного собрания, которое и должно было определить форму правления. В соответствии со своими полномочиями в течение всего периода деятельности Временного правительства, оно являлось высшим органом государственной власти по вопросам законодательства, управления, суда и надзора. По сути дела, Временное правительство исполняло функции Совета министров, Государственного совета и Государственной думы. Временному правительству подчинялись все высшие органы власти: Правительствующий Сенат, Святейший Правительствующий Синод, особые совещания и другие органы.

3 марта 1917 г. была опубликована декларация о составе и программе Временного правительства [3, с. 124 – 125]. Во главе правительства, его председателем стал крупный помещик, князь Г.Е. Львов. Ключевые посты в правительстве заняли представители буржуазных партий. Министром иностранных дел стал П.Н. Миллюков из партии Конституционных демократов. Военным и морским министром был избран А.И. Гучков, а министром торговли и промышленности стал крупный фабрикант А.И. Коновалов. Портфель министра финансов получил крупный сахарозаводчик М.И. Терещенко. Министром путей сообщения был назначен Н.В. Некрасов. Министром земледелия – А.И. Шингарев. Обер-прокурором Синода – В.Н. Львов. Государственным контролером – И.В. Годнев. Министром по делам Финляндии – Ф.И. Родичев. В качестве так называемого «заложника демократии» в правительстве, министром юстиции стал эсер А.Ф. Керенский.

Временное правительство, которое состояло из представителей различных партий, было неустойчивым в политическом отношении. За период своего существования оно трижды обновляло свой состав в результате политических кризисов 5 мая, 24 июля и 25 сентября.

Несмотря на то что в целом Временное правительство стремилось сохранить в неприкосновенности старую государственную машину управления, вплоть до созыва Учредительного собрания, оно вынуждено было санкционировать упразднение наиболее одиозных звеньев в управлении государством, которые были особенно ненавистны народным массам за период господства самодержавия. Среди них департамент полиции, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения. Было упразднено Особое присутствие Правительствующего Сената, разрушена старая система сыска.

Взамен Департамента полиции МВД царской России был создан новый, который сначала назывался «Главное управление общественной полиции», а затем был переименован в «Главное управление по делам милиции».

В ведение этого органа входило обеспечение охраны общественного порядка в стране, а также руководство в борьбе с уголовной преступностью. Кроме того, в компетенции этого органа было и пожарное дело.

Временное правительство упразднило и наиболее ненавистные народным массам некоторые органы, которые непосредственно были связаны с именем царя. Это министерство императорского двора и канцелярия царя.

Среди высших органов государственной власти долгое время оставались неприкосновенными Государственный совет и Государственная дума. Однако Государственная дума в этот период времени не собиралась на свои заседания, а работал только ее Временный комитет. Государственный совет также практически не функ-

ционировал. Окончательное упразднение этих органов состоялось 6 октября 1917 года.

Продолжал функционировать и Святейший Правительствующий синод. Только в августе 1917 г. последовало упразднение этого органа и ключевой должности обер-прокурора Синода. Вместо этого органа был учрежден новый – Министерство вероисповеданий, со сходными функциями. Этот орган состоял из двух департаментов: Департамента по делам православной церкви и Департамента по делам иноверческих религий.

Вместо упраздненных органов были введены новые звенья центрального государственного аппарата. В частности, это касается органов управления промышленностью. В начале XX в. наблюдается количественный рост рабочего класса, что было вызвано промышленным переворотом и дальнейшим развитием капиталистических отношений. Эти процессы вызвали необходимость в учреждении новых министерств. В мае было учреждено Министерство труда, на которое возложили обязанности по подготовке реформ, облегчающих труд рабочих. Кроме того, среди новых министерств следует отметить создание Министерства призрения, которое ведало благотворительными учреждениями, и Министерства продовольствия, надобность в котором была очевидной в условиях первой мировой войны, а также Министерства почт и телеграфов в августе 1917 г. Весной и летом 1917 г. образуются: Комитет обороны, Экономический и Правовой департаменты, Особый комитет по делам частных железных дорог, Главное управление по делам милиции, Кабинет военного министра и т. д.

Как верно отмечает Р.Т. Муханов, в результате бурной деятельности Временного правительства «государственный аппарат резко вырос». Например, «количество чиновников одного только Военного министерства увеличилось более чем в три раза» [4, с. 364].

Для разработки плана народного хозяйства и труда, а также для подготовки законопроектов в экономической сфере 21 июня 1917 г. создается Экономический Совет и Главный экономический комитет, которые возглавил князь Львов. В состав Экономического Совета входили представители от министерств, профсоюзов, общественных и научных организаций. В состав Главного экономического комитета входили представители от министерств, которые назначались правительством. Комитеты должны были руководствоваться постановлениями Совета. В компетенцию Комитета входили вопросы руководства деятельностью органов, регулирующих народное хозяйство, руководство статистической работой, координация деятельности в различных отраслях народного хозяйства.

В марте 1917 г. Временное правительство учредило специальный орган – Юридическое совещание, на который возложили задачи разработки законодательных проектов по наиболее важным аспектам правовой политики. Юридическое совещание обязано было собирать необходимые материалы, выяснять мнения различных слоев населения по актуальным проблемам с целью подготовки необходимых правовых актов. В рамках Юридического совещания была сформирована специальная комиссия, куда вошли специалисты в области государственного права для подготовки текста Конституции. К октябрю 1917 г. Юридическое совещание при Временном правительстве подготовило проект постановления Учредительного собрания об организации временной исполнительной власти. Основными представителями в Юридическом совещании, которые сыграли решающую роль в подготовке проекта, были представители кадетов. В основу государственных преобразований России они заложили свою программу. В соответствии с их проектом «Россия должна была стать демократической парламентарной республикой. Законодательная власть должна принадлежать народному представительству. Во главе исполнительной власти должен стоять Президент ре-

спублики, избираемый на определенный срок народным представительством и управляющий через посредство ответственного перед народным представительством министерства» [5, с. 93]. Президент должен был сохранять свои полномочия в течение определенного срока до соответствующего постановления Учредительного собрания по поводу его переизбрания, но не более года. Президенту также принадлежало право законодательной инициативы. Совет министров имел право вносить свои законопроекты в Учредительное собрание только по распоряжению Президента. Кроме того, в соответствии с проектом, Президент направляет принятые Учредительным собранием законы в Правительствующий Сенат для последующего обнародования, а также наблюдает за точным исполнением законов. Кроме того, Президент правомочен издавать указы по вопросам состава и порядка деятельности всех государственных учреждений, кроме судебных. Он также назначает и увольняет Председателя Совета министров, министров, а также и других высших должностных лиц как гражданского, так и военного ведомств. Президент являлся главнокомандующим вооруженных сил и главой внешней политики, мог председательствовать на заседаниях правительства.

Таким образом, Президент сочетал функции главы государства и главы правительства. В целом, права Президента напоминали компетенцию царя, предусмотренную Основными законами Российской империи 1906 года.

Тогда же в марте 1917 г. при Министерстве юстиции была учреждена Чрезвычайная следственная комиссия специально для расследования противозаконных по должности действий бывших министров, главнуправляющих и других высших должностных лиц. Эта комиссия изучала деятельность политического сыска сепаратными связями царского двора с Германией, а также другими вопросами, которые компрометировали царя и его ближайшее окружение.

Однако наиболее важным органом, который должен был воплощать демократические начала новой России, должен был стать представительный орган – Учредительное собрание. Таково было требование народных масс. В частности, в Декларации Временного правительства о его составе и задачах отмечалось: «Немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, тайного и прямого голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны» [1, с. 461].

25 мая 1917 года было образовано Особое совещание по подготовке закона о выборах в учредительное собрание. Выборы должны были назначены на 17 сентября, но были перенесены на 12 ноября. Однако нерешенность основных проблем в экономической и политической сфере страны привело к возмущению народных масс.

3 июля 1917 г. произошел политический кризис Временного правительства. Была расстреляна демонстрация, выступавшая с политическими лозунгами: «Долой войну!», «Долой Временное правительство!» и т. п. Это послужило причиной смены состава правительства. 24 июля был сформирован новый его состав во главе с эсером А.Ф. Керенским.

Временному правительству необходимо было как-то консолидировать народные массы и получить поддержку своей политики. Поэтому пока не было созвано Учредительное собрание, Временное правительство 14 сентября 1917 г. создало Демократическое совещание.

На демократическом совещании присутствовали представители земских организаций, представители различных партий, советов и фабрично-заводских комитетов.

Демократическое совещание высказалось за создание коалиционного правительства. Был избран постоянно действующий орган – Временный Совет Республики или Предпарламент, который должен был осуществлять

контроль за деятельностью Временного правительства в составе 555 человек. Однако деятельностью этого органа не произошло. Единства среди демократических сил России не было. Предполагалось, что ему станет подотчетно правительство, но на деле Предпарламент стал лишь совещательным органом при Временном правительстве и никакой заметной, существенной роли в государственном управлении не сыграл.

Внутриполитическая деятельность Временного правительства носила противоречивый и непоследовательный характер. Идеологией Временного правительства в области права была идея о непрерывности правопорядка, согласно которой в государстве должна сохраняться преемственность прежних законов и новых, которые принимает существующая власть. Временное правительство принятие основных законов связывало с будущей деятельностью Учредительного собрания. Такая позиция во многом была связана с политической неустойчивостью власти Временного правительства.

Тем не менее, следует отметить, что не дожидаясь решений Учредительного собрания, существенные изменения произошли в области государственного права.

Прежде всего, последовала отмена Основных законов Российской империи 1906 г. в части, которая регламентировала права Императора, императорской семьи, а также права и обязанности важнейших государственных органов.

В первую очередь это коснулось положения о выборах в Учредительное собрание. Согласно Положению о выборах в Учредительное собрание, выборы должны были происходить на принципах всеобщего голосования по партийным спискам. Политизированность выборов вполне объяснима в данной политической ситуации.

Весьма большое значение в развитии демократических начал государства имело решение Временного правительства о политической амнистии. Получили свободу действий политические партии, которые находились ранее на нелегальном или полунелегальном положении. В пункте 1 Декларации Временного правительства о программе его деятельности сказано: «Полная и немедленная амнистия по всем делам политическим и религиозным, в том числе террористическим покушениям, военным восстаниям и аграрным преступлениям и т. д.» [2, с. 393].

Граждане России получили весьма обширные права по сравнению с прошлым. Прежде всего, это касается политических прав: «свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политических свобод на военнослужащих в пределах, допускаемых военно-техническими условиями» [2, с. 393].

Особенно активно Временное правительство проводило уголовно-правовую политику, что выразилось в принятии целого ряда важных документов.

12 марта 1917 года было опубликовано правительство постановление о повсеместной отмене смертной казни [6, с. 506]. Это был так называемый патриотический порыв Временного правительства в условиях победы буржуазно-демократической революции. 13 марта 1917 г. был издан приказ по армии и флоту, подписанный генералом А.М. Маниковским «Об отмене учреждения военно-полевых судов». Однако, как верно отметил Е.А. Скрипилев, «приказ распространялся лишь на Петроградский военный округ и на местности, не входящие в район театра военных действий» [7, с. 167].

17 марта 1917 года была обнародована общеуголовная амнистия. Постановление «Об облегчении участи лиц, совершивших общеуголовные преступления», было опубликовано 18 марта в Вестнике Временного правительства [8, с. 1]. Этот документ содержал более 30 пунктов с длинным перечнем различных категорий лиц, которые освобождались от наказаний. Кроме того, наполовину сокращался срок для приговоренных к каторге, а

смертная казнь заменялась пятнадцатую годами каторги. По данным нашего отечественного исследователя В.И. Старцева, по уголовной амнистии было освобождено около 15 тысяч преступников [9, с. 185]. Такой непродуманный шаг правительства, который можно объяснить революционным демократическим порывом масс, оказал негативное влияние на общую, криминогенную обстановку в обществе.

Отрезвление от демократической эйфории пришло к Временному правительству достаточно быстро. В связи с ухудшением военного положения на фронте предпринимаются шаги к ужесточению наказаний за ряд преступлений. 30 мая 1917 г. вышло «Постановление Временного правительства об усилении наказаний за антивоенные выступления на фронте». Ввиду участвовавших случаев неповиновения командованию отдельных лиц, групп и даже целых воинских частей, отказа от исполнения боевых приказов и самовольного оставления позиций, виновные в этих преступлениях карались «ссылкой в каторгу с лишением всех прав состояний», причем Временное правительство пошло по традиционному пути объективного вменения, предусматривая лишение «семьи осужденных... права на паек и пособие от казны» [1, с. 466].

Следующим шагом Временного правительства стало введение смертной казни на фронте. Согласно Постановлению Временного правительства о введении смертной казни на фронте и об учреждении военно-революционных судов от 12 июля 1917 года смертная казнь устанавливалась:

- 1) за военную и государственную измену;
- 2) за побег к неприятелю, бегство с поля сражения, самовольное оставление своего места во время боя и уклонение от участия в нем;
- 3) за подговор, подстрекательство или возбуждение к сдаче в плен, бегству или уклонению от сопротивления противнику;
- 4) за насильственные действия в отношении начальников из офицеров и солдат, сопротивление исполнению боевых приказов и распоряжений начальника, явное

восстание и подстрекательство к ним;

- 5) за сдачу в плен без сопротивления;
- 6) за самовольную отлучку с караула в виду неприятеля;
- 7) за нападение на часового или военный караул, вооруженное им сопротивление и умышленное убийство часового;
- 8) за умышленное убийство, изнасилование, разбой и грабеж – лишь в войсковом районе армии;
- 9) за шпионаж со стороны неприятеля [1, с. 467].

Таким образом, наказание смертной казнью грозило за все мыслимые воинские и опасные государственные и уголовные преступления. К смертной казни могли приговорить учреждаемые начальниками дивизий или высшими начальниками военно-революционные суды. Суд учреждался, если преступления эти представлялись настолько очевидными, что не требовали производства предварительного следствия. Поэтому подсудимый был практически беззащитен перед органами военного суда.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1990. 479 с.
2. Орлов А.С., Георгиев В.А., Георгиева Н.Г., Сивохина Т.А. Хрестоматия по истории России. М.: Проспект, 2006. 588 с.
3. Российское законодательство X–XX веков. Т. 9 / под ред. О.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1994. 352 с.
4. Мухаев Р.Т. История государственного управления в России. М.: ЮНИТИ, 2007. 607 с.
5. Политические партии в России: страницы истории / сост. А.П. Зиновьев. М.: Ин-т молодежи, 1990. 116 с.
6. Право. 1917. № 9.
7. Скрипилев Е.А. Карательная политика Временного правительства и аппарат ее проведения (март–октябрь 1917 г.): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1970.
8. Вестник Временного правительства. 1917. № 12.
9. Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства. Л.: Наука, 1980. 256 с.

### LEGAL STATUS AND INTERNAL POLICY OF THE GOVERNMENT AND MANAGEMENT INTERIM GOVERNMENT AND IN 1917

© 2015

*S.V. Zhiltsov*, Doctor of Law, Professor of Chair “History of State and Law”  
*Togliatti State University, Togliatti (Russia)*

*Abstract:* The article is devoted to actual problems of the February bourgeois-democratic revolution: questions of legal status and authority of state power and control of Russia in 1917, especially a democratic republic as the form of government, formed after the revolution.

*Keywords:* central government authorities, Provisional Government, Constituent Assembl, Pre-Parliament, Legal counsel, The State Duma, The Council of State, the abdication of the king.

УДК 340

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

© 2015

*В.В. Кривицкий*, магистрант  
*Тольяттинский государственный университет, Тольятти (Россия)*

*Аннотация:* В статье рассмотрены основные проблемы правового регулирования оборота культурных ценностей, выявляется комплексное правовое регулирование и отраслевая принадлежность норм, регулирующих культурные ценности.

*Ключевые слова:* культурные ценности, источники правового регулирования, объект правового регулирования.

На протяжении последних 20-ти лет в юридической литературе появилась масса работ, посвященных исследованию культурных ценностей, в том числе в качестве объектов гражданского оборота. С начала XXI века исследователей все больше интересуют вопросы осмысления видового разнообразия культурного наследия и правовое регулирование в указанной сфере.

Определение культурных ценностей в качестве объекта гражданского оборота наталкивается на ряд препятствий, вызванных проблемами правового регулирования.

Во-первых, комплексное правовое регулирование. По мнению М.А. Александровой, «особый интерес к вопросам правового режима культурных ценностей объясняется спецификой рассматриваемых объектов» [1,