ОСОБЕННОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ВОПРОСОВ ВЕДЕНИЯ И КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ПЕРИОД МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИЕЙ И СОВЕТСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ

© 2010 г. В. М. Платонов¹

В результате Февральской буржуазно-демократической революции государственный строй России претерпел существенные изменения. На смену царской монархии пришла буржуазная республика, которая фактически была установлена с первых дней после свержения самодержавия. Официально республика в России была провозглашена только 1 сентября 1917 г. буржуазным Временным правительством, но окончательно решить этот вопрос надлежало Учредительному собранию.

Правые партии еще надеялись при помощи Учредительного собрания восстановить монархическую форму правления. Об абсолютной монархии в условиях развития революции не могло быть и речи, саму буржуазию это также не устраивало. Однако на протяжении всего периода (февраль – октябрь) надежды на установление в России конституционной монархии у лидеров буржуазных партий сохранялись².

Высшим органом государственного управления в стране стало Временное правительство, призванное осуществлять исполнительно-распорядительные функции впредь до созыва Учредительного собрания, которое и должно было окончательно определить конструкцию власти и государственного управления. Функции и полномочия этого правительства никем не определялись, фактически оно временно выполняло также функции высшего органа государственной власти (в том числе законодательные), поскольку таковой после 3 марта отсутствовал.

Все аспекты его деятельности, как отмечает С. Левчук, были связаны с “удержанием” власти до Учредительного собрания, с попытками придания ей возможной легитимности. Эти обстоятельства позволяют уяснить цель и смысл кон-

ституционных проектов, их политико-правовую преемственность с Основными законами Российской империи 1906 г.³ Причем, ни коалиционный характер правительства, ни попытки укрепления режима посредством созыва Государственного совещания в июле 1917 г. и Демократического совещания в конце сентября–октября 1917 г., ни попытки организации Предпарламента не изменили политико-юридической направленности деятельности Временного правительства.

Временное правительство первого состава считало себя преемником старой власти. Не случайно принятие 7 марта 1917 г. на заседании Сената присяги подчеркивало, что оно как бы является продолжателем дела царского Совета министров. Возглавил Временное правительство князь Львов, назначенный на должность председателя Совета министров царем одновременно с подписанием акта об отречении.

На роль временного главы государства претендовал Временный комитет Государственной думы. Однако Временное правительство высшим органом государственной власти в стране считало Сенат. Оно установило правило, согласно которому каждый новый министр представлялся на утверждение Сенату. Правда, Временному комитету Государственной думы удалось добиться того, что список нового состава при изменениях в правительстве давали ему на утверждение.

Прохождение членов правительства через Сенат – чистейшая формальность, не имевшая никакого значения в создании механизма новой власти и управления. Реальное влияние на формирование правительства оказывали Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов, ЦИК Советов рабочих и солдатских депутатов.

Положение Временного правительства на протяжении всего периода отличалось крайней

¹ Председатель Московской городской Думы, заведующий кафедрой политических наук РУДН, кандидат юридических наук, профессор.

² См.: История отечественного государства и права. Учебник / Под ред. О.И. Чистякова. Ч. I. М., 1999. С. 340.

³ См.: Левчук С. Конституционные проекты Временного правительства России в межреволюционный период 1917 года // Право и жизнь. 1996. № 10. С. 143.

неустойчивостью. Часто изменялся его состав, что приводило к так называемой министерской чехарде, к невозможности последовательно проводить какую-либо определенную линию в государственном управлении. Все время шли поиски наиболее приемлемых форм приспособления правительства к продолжавшемуся революционному движению народных масс. Как отмечает Е.А. Лукашева, провозглашение прав и свобод Временным правительством, а также республиканской формы правления произошло поздно⁴. Крайняя неустойчивость правительственных органов лишала буржуазию возможности проводить в жизнь то, что соответствовало ее интересам. Революционная ситуация в стране вынуждала идти на компромиссы, поэтому приходилось считаться с интересами и требованиями трудящихся классов.

Коалиционные составы правительства не могли обеспечить устойчивости Временного правительства. Такие правительства возникали потому, что под давлением революционного движения масс буржуазия не могла (хотя очень хотела) одна оставаться у власти, а мелкобуржуазные партии имели реальную возможность взять на себя ответственность за государство, но боялись властвовать одни, без буржуазии.

Временное правительство не успело провести Учредительного собрания. Было лишь создано Особое совещание, подготовившее избирательный закон, и назначен срок выборов – ноябрь. Однако усилившееся после корниловского мятежа требование ускорить созыв Учредительного собрания и готовящийся II Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов заставили Временное правительство применить отвлекающий маневр. 14 сентября 1917 г. было созвано Демократическое совещание, на котором присутствовали главным образом представители земских, буржуазных и мелкобуржуазных организаций. Представители партии большевиков, Советов и фабзавкомов были в явном меньшинстве. Совещание преследовало две основные цели: 1) отсрочить созыв очередного съезда Советов рабочих и солдатских депутатов; 2) отсрочить созыв Учредительного собрания до окончания войны.

Совещание оказало существенную помощь буржуазному правительству, высказавшись за создание третьего коалиционного Временного правительства. Для осуществления контроля за деятельностью Временного правительства оно избрало постоянно действующий орган – Вре-

менный совет Российской Республики, или Предпарламент, в составе 555 человек. В незначительном количестве в него вошли и большевики, подавляющее же большинство имели буржуазные и мелкобуржуазные партии. Фактически данный орган не имел никакого значения. В сложившейся ситуации буржуазия и Временное правительство рассчитывали на веру масс в то, что если появился Предпарламент, то скоро будет и Парламент.

Конституция Предпарламента, как отмечал Ф.И. Дан (Гурвич) (1871–1947), один из лидеров меньшевизма, вследствие сопротивления правительства была сильно изуродована. Вопреки предположениям ЦИК Временный совет формально получил лишь права совещательного органа. «Но мы... рассчитывали на то, что “фактическое соотношение сил” окажется сильнее всех формальных препон. Говоря просто, мы надеялись, что на почве Совета Республики нам удастся добиться смены коалиционного правительства правительством чисто демократическим, способным на деле быстро и решительно осуществить основные положения платформы 14 августа. Мы думали, что на почве “органической” работы Предпарламента несоветская демократия очень скоро вынуждена будет порвать со своим социально-политическим консерватизмом и что “парламентский” путь преобразования власти будет для нее легче и приемлемее внезапного и резкого разрыва коалиции, вызывавшего в ней опасения новых тяжелых потрясений и катастроф»⁵.

В условиях нарастания революционного подъема ЦК партии большевиков считал ошибочным участие в Предпарламенте. На первом же заседании, 7 октября 1917 г., большевистская фракция покинула этот орган.

Определенные изменения произошли и в местном управлении. Временному правительству пришлось упразднить должности генерал-губернаторов, градоначальников, станковых приставов, земских начальников. Вместо них органами государственного управления стали губернские, городские и уездные комиссары Временного правительства. Формально губернские комиссары наделялись примерно такими же правами, какие раньше имели губернаторы. В действительности же их положение было крайне неустойчивым, так как им приходилось преодолевать сопротивление органов местного самоуправления, Советов и других революционных организаций. Зачастую

⁴ См.: Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение. М., 2009. С. 269.

⁵ Дан Ф.И. К истории последних дней Временного Правительства // Летопись Русской Революции. Т. I. Берлин, 1923.

комиссары не справлялись с обязанностями по проведению на местах в жизнь требований буржуазии, что приводило к их смене. Губернские комиссары по партийной принадлежности распределялись следующим образом: эсеров – 13, кадетов – 11, прогрессистов – 6, меньшевиков – 5, народных социалистов – 3, октябристов – 1, беспартийных – 2. В большинстве случаев комиссарами являлись земские деятели и присяжные поверенные.

После победы буржуазно-демократической революции на местах возрастает роль местных земских и городских органов самоуправления. Идет процесс их дальнейшей демократизации. Создаются волостные земские собрания и управы, упраздняются волостные сходы и правления, а также волостные суды. В городах с населением более 150 тыс. человек учреждались районные думы и управы, которыми руководили советы дум этих городов.

В области реформирования правовой системы в обоснование отказа Временного правительства от существенных шагов по его изменению идеологи буржуазии выдвинули идею непрерывности правопорядка, согласно которой в государстве должно сохраняться действие старых законов вплоть до созыва Учредительного собрания. Только оно правомочно вносить те или иные изменения в законодательство.

Оставались в силе основные источники права, действовавшие при царизме. Все же в области государственного права произошли значительные изменения, которые вводились иногда путем принятия Временным правительством соответствующих актов. Иногда оно санкционировало то, что уже было совершено непосредственно действиями революционных масс. Таким образом, наиболее одиозные монархические законы отменялись, вступали в действие новые правовые нормы.

Прежде всего последовала отмена Основных государственных законов 1906 г., подробно регламентировавших права императора, имущественные и другие права императорской семьи, закреплявших сложившуюся при царе организацию государственного аппарата, права и обязанности важнейших центральных государственных органов.

Временное правительство создало специальный орган – Юридическое совещание, на которое возлагалась выработка проектов наиболее важных законодательных актов, в том числе и к предстоящему, но все время откладывавшемуся всероссийскому Учредительному собранию. Постановлением от 26 июля 1917 г. на Юридическое

совещание были возложены “подготовительные и организационные работы, связанные с открытием Учредительного собрания”⁶. Юридическое совещание собирало материалы, выясняло мнение различных общественных слоев, обсуждало в комиссиях отдельные вопросы, имевшие значение для законодательства.

П.А. Стучка таким образом описывал процесс разработки конституционного законодательства и дискуссий: «4 августа Временное правительство, уже III состава, опубликовало постановление, изменяющее (только!) текст ст. 100 Угол. Уложения, что “виновный в насильственном посягательстве на изменение существующего государственного строя в России... или на смещение органов Верховной в государстве власти и т.д. наказывается категорично без срока или срочною”. Но каков был тогда государственный строй? Монархический? В таком случае сам Керенский и Зарудный, подписавшие этот акт – не совсем без вины были в отречении монарха. И только в “Известиях” от 3 сент. 1917 г. (а отнюдь не в Собрании узак.) мы читаем ввиду мятежа Корнилова, что Временное правительство, “считая нужным положить предел неопределенности государственного строя..., объявляет, что государственный порядок, которым управляется Российское Государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую Республику”. И только в октябре 1917 года (Собран. узак., ст. 184б) была объявлена распушенной Государственная дума Николаевского самодержавного режима. Так пишется первая и последняя Российская “буржуазная” конституция официально”⁷.

Разработкой и рассмотрением предложений по проекту Конституции Республики занималась созданная при Юридическом совещании Особая комиссия⁸, действовавшая с 11 по 24 октября 1917 г. и не завершившая своей работы⁹. Председателем Особой комиссии первоначально являлся Н.И. Лазаревский, впоследствии – В.М. Гессен.

Главная задача работы комиссии – “исключительно освещение вопросов, которые предстоит разрешить Учредительному собранию”¹⁰. Приня-

⁶ См.: Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (далее – Собрание узаконений). 1917. № 71. С. 404.

⁷ Стучка П. Учение о Государстве и Конституции РСФСР. М., 1923. С. 5.

⁸ См.: Собрание узаконений. 1917. № 201. С. 1744.

⁹ См.: Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 327.

¹⁰ Протокол Особой комиссии при Юридическом совещании № 1 от 11 октября 1917 г. // Учредительное собрание. Россия. 1918 г. Стенограмма и другие документы / Сост. Т.Е. Новицкая. М., 1991. С. 33.

тие разработанного комиссией проекта планировалось именно Учредительным собранием. Особая комиссия состояла из ученых-государствоведов. Так, разработка раздела, посвященного принципам федерализма, автономии и самоуправления, была поручена Н.И. Лазаревскому, вопросами разграничения компетенции законодательных органов в центре и на местах занимался И.А. Ивановский.

В целом проект Конституции предполагал быть достаточно объемным (около 200 статей)¹¹, однако ему не суждено было стать законом. По проекту Россия объявлялась буржуазной республикой во главе с президентом, избираемым непосредственно Учредительным собранием сроком на один год. Предполагался также двухпалатный парламент. Права президента очень напоминали компетенцию царя, предусмотренную Основными законами Российской империи 1906 г., и были необычайно широки. Компетенция верхней и нижней палат схожа с компетенцией Государственного совета и Государственной думы. Комиссия Юридического совещания за основу взяла царское законодательство, несколько его изменив.

Среди разработанных Особой комиссией проектов выделялись проект закона «Об организации временной исполнительной власти при Учредительном собрании»¹², «Тезисы по вопросу о верхней палате»¹³, предварительный проект статей Основных законов по вопросу об автономии (федерации)¹⁴.

Вопросы государственно-территориального устройства предварительный проект статей Основных законов по вопросу об автономии (федерации) решал весьма традиционно: ст. 1 провозглашала Государство Российское «единым и неделимым». Н.И. Лазаревский последовательно проводил идею партии кадетов о единой России. Он считал даже автономию одной из ступеней «умаления» централизации государственной власти. «Слово это в науке не имеет твердо установленного значения. По этимологии, определяющей его обычное употребление, это слово обозначает наличность своей законодательной власти. Поскольку всякое государство естественно законодательствует, указание на его автономию излишне, и это слово обыкновенно применяют к негосударственным единицам (провинциям), которые, не-

смотря на то что они не государства, тем не менее обладают законодательной властью, т.е. имеют право издания постановлений с силою закона. Сила закона состоит в том, что закон может быть отменен или изменен только новым законом, и таким образом при коллизии закона с незаконным актом применяется закон, а из двух несогласных между собою законов применяется позднейший. В государствах с единою законодательной властью никакое постановление местных властей не может отменить закона; в государствах же, где отдельным провинциям предоставляется по тем или другим вопросам автономия, по этим вопросам позднейшие постановления местной власти отменяют для данной провинции несогласные с ним ранее изданные законы центральной власти. При этом существенно отметить, что термин «автономия» применяется обыкновенно к таким образованиям, которые получают свое право издания законов от центральной законодательной власти: она при этом определяет и организацию автономной провинции, и круг тех предметов, по которым она может законодательствовать, с тем что эта организация и этот круг предметов могут быть изменены только центральной, а не местною законодательною властью»¹⁵.

Категоричным было и решение, предложенное по национальному вопросу. Единственной нацией, в отношении которой было признано право на некоторую самостоятельность «на основаниях и в пределах, установленных законом о взаимных отношениях России и Финляндии, принятым Учредительным собранием» (ст. 2 указанного проекта), были признаны финны. Данное решение было в достаточной степени спорным и служило лишь катализатором национальных центробежных тенденций.

«Автономия, – считал Н.И. Лазаревский, – знаменует разрыв с прежнею политикой денационализации областей с иноплеменным населением, которая приводила к репрессиям, стесняя проявления местной жизни, препятствовала всем культурным начинаниям и сделала из этого населения врагов данного государства; поэтому автономия хотя и уменьшает единообразие государственно-го строя, но, вместе с тем, уменьшая силу противогосударственных начал, в действительности лишь увеличивает силу сцепления отдельных частей государства»¹⁶. Страна требовала признания права нации на самоопределение или хотя бы широкой автономии (национально-территориальной,

¹¹ См.: *Смыкалин А.С.* Конституция Российской демократической Федеративной республики 1917 года // Информационно-аналитический вестник Уральского академии государственной службы. 2002. № 2 (18). С. 20.

¹² См.: Учредительное собрание. Россия. 1918 г. С. 44.

¹³ См.: там же. С. 51–53.

¹⁴ См.: там же. С. 44.

¹⁵ *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1913. С. 217–218.

¹⁶ Там же. С. 220–221.

национально-культурной), а взамен получила лишь предлагаемое ст. 3 рассматриваемого законопроекта право областной автономии. Наиболее четко в проекте (ст. 4) указывалось, что пределы “ведомства” и устройство областных органов власти будут полностью определяться законами, издаваемыми центральной законодательной властью.

Таким образом, делает вывод С. Левчук, общая тенденция ослабления реальной власти Временного правительства под воздействием революционного и национально-освободительного движений способствовала появлению и усилению национал-радикальных группировок, лидеры которых требовали отделения самостоятельных государственных образований. Объективность процесса роста сепаратизма дополнилась рядом субъективных факторов, в том числе и амбициями радикал-националистов. Все это ослабляло государственные связи и вело к развалу единой государственности. Однако авторы проекта не замечали этих процессов и, проводя мысль о необходимости демократизации государственного аппарата и определенной децентрализации, не сумели найти той грани, которая отделяла децентрализацию в условиях демократического подъема от сепаратизма при ужесточении политического режима¹⁷.

Внешне неизменная форма государственного устройства (унитаризм) подверглась серьезной деформации. Созданный Особой комиссией проект, полностью игнорируя это обстоятельство, противоречил своему исходному названию и продолжил унитаристские принципы Основных законов Российской империи 1906 г.

Таким образом, фактическое сопоставление указанного проекта с реальными процессами в эволюции формы государственного устройства России, начиная с середины июня 1917 г., позволяет констатировать, что проект не отвечал фактическим условиям распада государства накануне октябрьских событий.

Октябрьская социалистическая революция прервала работу Конституционной комиссии. Позднее Конституция Государства Российского дорабатывалась уже в 1919 г. в Париже.

Для всех программных документов конституционного характера “Белого дела”, отмечает О.А. Кудинов, были характерны два главных принципа: соблюдение прав и свобод личности (насколько это было возможно в условиях войны)

и “непредрешенчество” конституционно-правовой системы будущей России до победы над большевиками и выборов нового Учредительного собрания.

В сентябре 1918 г. на уфимском совещании был подписан Акт об образовании всероссийской верховной власти, учреждавший всероссийское Временное правительство¹⁸. В области государственно-территориального устройства данным документом провозглашалось признание за отдельными областями России прав широкой автономии, “обусловленной как географическим и экономическим, так и этническим признаками, предполагая окончательное установление государственной организации на федеративных началах полномочным Учредительным собранием”.

В приказе Верховного правителя и Верховного главнокомандующего А.В. Колчака от 28 июля 1919 г. подтверждалось: “Мы ведем борьбу за русское национальное дело восстановления Родины как свободного, единого и независимого государства. Мы ведем борьбу за право самого народа путем свободных выборов и голосования в Учредительном национальном собрании определить свою судьбу в устройстве государственной власти...”¹⁹.

Единой конституционной программы в вооруженных силах Юга России не существовало. А.И. Деникин отмечал: “Какой государственный строй приняла бы Россия в случае победы Белых армий в 1919–1920 гг., нам знать не дано. Я уверен, однако, что после неизбежной, но кратковременной борьбы разных политических течений в России установился бы нормальный строй, основанный на началах права, свободы и частной собственности”²⁰.

Конституционно-правовая политика правительства Юга России была сформулирована в августе 1920 г. следующим образом: объединение различных частей России “в одну широкую федерацию, основанную на свободном соглашении”; восстановление производительных сил России “на основах, общих всем современным демократиям, предоставляющих широкое место личной инициативе”²¹.

¹⁸ См.: Архив русской революции. Т. 12. М., 1991. С. 189–193.

¹⁹ Хрестоматия по истории России с древнейших времен до наших дней. М., 1999. С. 440.

²⁰ Деникин А.И. Кто спас советскую власть от гибели. М., 1991. С. 8.

²¹ Воспоминания генерала барона П.Н. Врангеля. Ч. 2. М., 1992. С. 26.

¹⁷ См.: Левчук С. Указ. соч. С. 146.

В январе 1920 г. в Париже был опубликован проект Основ Конституции Государства Российского²², обсуждавшийся в среде правоведов и российских политиков различных направлений в Ростове, Крыму и Париже (Г.Е. Львов, П.Б. Струве, Б.В. Савинков, П.И. Новгородцев, Н.Н. Львов и др.). Главные идеи проекта заключались в следующем: форму государственного устройства должно определить Учредительное собрание; глава государства избирается общим собранием двух палат простым большинством голосов; все акты, издаваемые главой государства, скрепляются подписью канцлера; глава государства назначает и увольняет высших чиновников, созывает палаты и областные съезды.

Все Государство Российское разделяется Учредительным собранием на области сообразно национальным, экономическим и социальным местным условиям. Каждая область управляется областным сеймом и правительством. Областные сеймы состоят из одной палаты, областные правительства – из председателя Совета министров и министров. Сохранялась дореволюционная система губернских и уездных земств, избиравших специальные комиссии (исполнительные органы). Областные сеймы избирают советы по городским и сельским делам²³.

Другие государственно-политические программы различных партий и объединений предлагали различные формы государственного устройства России: от унитарной монархии до конфедерации демократических республик.

На Дальнем Востоке после падения правительства Колчака в январе 1920 г. власть перешла к Иркутскому политическому центру, состоявшему из эсеров, которые вскоре передали ее большевистскому Военно-революционному комитету.

В январе 1920 г. в Томске в результате переговоров представителей эсеров, большевиков и американского правительства было принято решение об образовании “буферного” демократического государства. Свержение Политического центра большевиками прервало процесс утверждения конституционного строя на востоке России. В апреле того же года Учредительное собрание в Верхнеудинске провозгласило создание независимой демократической Дальневосточной Республики (ДВР), но реальную власть в ней захватили большевики. Советское правительство, не имея сил для ее уничтожения, признало Республику в

мае 1920 г. В июле 1920 г. ее признала Япония. В декабре ДВР заключила с РСФСР соглашение о границах. В апреле 1921 г. была принята Конституция ДВР, закрепившая демократические формы государственности. Однако реальный политический и военный контроль в Республике по-прежнему осуществляла коммунистическая Москва. После победы над остатками белых ДВР была включена в РСФСР. Таким образом, коммунистический режим установился на всей территории России.

На территориях, оккупированных войсками иностранных государств, устанавливался военный режим и применялись нормы права этих государств (по условиям военного времени). Параллельно и под контролем военных властей действовали органы местного самоуправления. В национальных окраинах Российской империи, добившихся отделения от Советской России (Латвии, Литве, Эстонии, Польше и Финляндии), формировались новые конституционно-правовые системы.

С точки зрения либеральной теории права отказ Белого движения принимать конкретные программы конституционного устройства России, откладывание решения этого вопроса до победы над большевиками да и невозможность решить эту проблему демократическим путем в условиях Гражданской войны были абсолютно правильными. Но в конкретных условиях это вело к слабости Белого движения, его разобщенности. Один из идеологов белых Б.А. Бахметев отмечал, что “белые движения... объединяли самые различные, нередко глубоко враждебные между собой социальные и политические элементы, которые не только принуждены были действовать вместе, но и были необходимы друг другу. Они могли идти вместе только благодаря молчаливому согласию отложить все несогласия и споры между собой до момента общей победы”²⁴.

Почти одновременно с возникновением Временного правительства (даже несколько раньше) складывается другая, принципиально отличная система органов власти. 27 февраля 1917 г. в том же Таврическом дворце (только в другом его крыле) начали собираться депутаты Петроградского Совета. Если Временное правительство стремилось обеспечить юридическую преемственность с царизмом, Советы 1917 г. возродили ту идею, которая возникла в массах еще в 1905 г.

²² См.: Архив русской революции. Берлин, 1922. С. 263–287.

²³ См.: там же.

²⁴ Бахметев Б.А. В поисках новой России (Письма Б.А. Бахметева и В.А. Маклакова) // Отечественная история. 1997. № 4. С. 167–171.

Петроградский Совет инициировал принятие постановления о дополнении Исполкома солдатскими представителями, о выборе в ночь на 2 марта представителей от всего гарнизона Петрограда и об издании Приказа № 1, своего рода “декларации человека с ружьем”, т.е. солдата. Без этих фактов при тогдашнем составе Исполкома он покончил бы на “ограниченной монархии” как первой ступени буржуазной конституции. Однако эти решительные факты спасли революционную Россию от подобного позора. В результате получилась “конституция”, писанная буквально на клочке бумаги рукою члена Петроградского Исполкома Стеклова по соглашению с представителями буржуазии в два приема (за время с 12 час. ночи 1 марта по 3 час. дня 2 марта 1917 г.).

“В своей настоящей деятельности Временное правительство (кабинет) будет руководствоваться следующими основаниями:

1. Нужна немедленная полная амнистия по всем делам политическим и религиозным, в том числе террористических покушений, восстаний, аграрных выступлений и т.д.

2. Свобода слова, печати, союзов, собраний и стачек с распространением политической свободы на военнотружущих в пределах, допускаемых военными и техническими условиями.

3. Отмена всех сословных, вероисповедных и национальных ограничений.

4. Немедленная подготовка к созыву на началах всеобщего, равного, прямого и тайного голосования Учредительного собрания, которое установит форму правления и конституцию страны.

5. Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления.

6. Выборы в органы местного самоуправления на основании всеобщего, прямого, равного и тайного голосования.

7. Неразоружение и невывод из Петрограда военных частей, принимавших участие в революционном движении.

8. При сохранении старой военной дисциплины в строю и при несении военной службы устранение для солдат всех ограничений в пользовании общественными правами, предоставленными всем остальным гражданам”²⁵.

Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов стал первым органом революционной власти. Но очень скоро вслед за ним по всей

стране создаются Советы рабочих, солдатских, крестьянских и других депутатов. Первоначально Петроградский Совет выполнял функции руководителя советской системы. Однако вскоре эта система стала упорядочиваться. Советы возникали в отдельных населенных пунктах, гарнизонах, воинских частях, в том числе и на фронте, хотя носили порой разные наименования.

В отличие от Советов 1905 г. новые Советы сразу стали создаваться как объединенные. Если раньше отдельно существовали Советы рабочих, солдатских, крестьянских депутатов, то новый Петроградский Совет сразу объединил рабочих и солдат. Другие Советы последовали его примеру. Полного объединения всех родов Советов, правда, не произошло, но сложились две основные системы: Советы рабочих и солдатских депутатов и крестьянские Советы. Конечно, строгого разграничения между этими системами не было. Тем не менее во всероссийском масштабе сложились руководящие органы именно по названным объединениям. В мае 1917 г. был созван Всероссийский съезд крестьянских Советов, а в июне – Советов рабочих и солдатских депутатов.

Постепенное формирование системы Советов “снизу вверх” привело и к возникновению принципа многоступенчатых выборов – от сельсоветов до Всероссийского съезда Советов. Советы, рожденные революцией, сразу стали органами власти. При этом сложилась своеобразная ситуация, когда Временному правительству принадлежала номинальная власть, а Советам – фактическая (двоевластие). Правда, А.Ф. Керенский в своих мемуарах с раздражением утверждал, что никакого двоевластия не было, просто Советы “мешали” Временному правительству²⁶. Такое утверждение содержит в себе, однако, элемент признания: если “мешали”, то, значит, могли мешать, т.е. были какой-то силой.

И действительно, в первые месяцы революции Советы стали реальными хозяевами на предприятиях, транспорте, в воинских частях. Впрочем, со временем власть стала все больше переходить от Советов к органам Временного правительства, что было сделано не без воли руководства самих Советов.

Дело – в партийном составе этого руководства. Первое время в Советах господствовали две социалистические, но очень умеренные партии – социалисты-революционеры (эсеры) и социал-демократы (меньшевики), старавшиеся не со-

²⁵ Цит. по: *Стучка П.* Указ. соч. С. 8.

²⁶ См.: *Керенский А.Ф.* Россия на историческом повороте // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 146.

ряться с буржуазными партиями. Вскоре эсеры и меньшевики даже вошли в состав Временного правительства, создав коалицию с министрами-капиталистами. Не случайно I Съезд Советов рабочих и солдатских депутатов высказался в поддержку Временного правительства. Поэтому грех жаловаться А.Ф. Керенскому, что Советы ему мешали, когда он стал премьером.

Однако весной 1917 г. постепенно начинается большевизация Советов. В народных массах, разочарованных Февральской революцией, все сильнее проявляется революционный настрой, что отталкивает их от партии умеренных и привлекает к более радикальным организациям. Лозунг “*Вся власть Советам!*”, от которого большевики на время отказались, вновь встал на повестку дня и был реализован в октябре 1917 г.

Исходя из вышеизложенного, необходимо сделать следующие *выводы*:

1. В результате Февральской революции Россия сделала новый шаг на пути превращения в буржуазное государство, хотя многочисленные пережитки феодализма еще сохранялись и были устранены лишь Октябрьской революцией. Коренным образом изменилась форма правления.

Россия стала сначала монархией без монарха, а затем была провозглашена республикой.

2. Форма государственного единства не претерпела сколь-нибудь заметных изменений. В России сохранялся бюрократический унитаризм. Несмотря на то что в стране развивалось движение за независимость, федерацию, автономию многочисленных народов империи, Временное правительство стремилось сохранить единую и неделимую Россию.

3. Подготовленный Особой комиссией при Юридическом совещании проект Конституции Российской Республики практически не менял сложившегося к 1917 г. государственно-территориального устройства.

4. Лишь Октябрьская революция и Гражданская война в полной мере заставили все слои общества, в особенности находящиеся у власти, осознать необходимость закрепления за отдельными территориями России прав широкой автономии, обусловленной географическими, экономическими и этническими признаками, что предполагало окончательное установление полновластным Учредительным собранием государственной организации на федеративных началах.