

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Неверов Евгений Дмитриевич
**ЮРИДИЧЕСКИЕ СЛУЖБЫ ПРИ ВЫСШИХ И ЦЕНТРАЛЬНЫХ
УЧРЕЖДЕНИЯХ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

РЕЗЮМЕ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Туманова Анастасия Сергеевна,
доктор юридических наук,
доктор исторических наук,
профессор

Москва – 2021

Диссертация выполнена в департаменте теории права и межотраслевых юридических дисциплин факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

Специальность: 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве.

Актуальность темы исследования. Немногие эпизоды в истории XX в. могут сравниться с революционными событиями 1917 г. по степени воздействия на траектории развития общества и государства как в России, так и в мире. В 2017 г. внимание научной общественности к столетнему юбилею революции показало, что интерес к изучению этой проблематики не ослабевает. Были проведены многочисленные научные конференции¹, изданы монографии, энциклопедии². Произошло существенное расширение проблемного поля исследований, связанное с усиливающимся влиянием новых методологических подходов к изучению государственных институтов и права. Все чаще наряду с нормативными правовыми актами и иными решениями исполнительной и законодательной власти предметом изучения становится механика принятия решений, делопроизводственные и управленческие практики, история политической и бюрократической повседневности³. В частности, современные исследователи обращают внимание на особую роль юристов в механизме разработки и принятия законодательных и управленческих решений в Российской империи, обусловленную продолжавшимся со второй трети XIX века укреплением идеи законности в бюрократических кругах⁴, а также указывают на намерение Временного правительства сохранить в России прежний «юридический быт»⁵.

¹ См.: Великая российская революция, 1917: сто лет изучения: материалы Международ. науч. конф. (Москва 9–11 октября 2017 г.) / отв. ред. Ю. А. Петров. М., 2017; Революция 1917 года в России: события и концепции, последствия и память: материалы Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 11–12 мая 2017 г. СПб., 2017; 1917 год: Государство. Власть. Территория: Доклады Международной научной конференции 25 октября 2017 г. / сост. и ред. Л.Д. Шаповалова. М., 2017; Февральская революция 1917 года: проблемы истории и историографии. Сборник докладов международной научной конференции. СПб. 2017.

² См., например, Российская революция 1917 года: власть, общество, культура: в двух томах / ответственный редактор Ю. А. Петров. М., 2017; Россия в 1917 году: энциклопедия / отв. редактор А. К. Сорокин. М., 2017; *Медушевский А.Н.* Политическая история русской революции: нормы, институты, формы социальной мобилизации в XX веке. М., 2017; *Колоницкий Б.И.* «Товарищ Керенский»: антимонархическая революция и формирование культа «вождя народа» (март–июнь 1917 года). М., 2017; *Колоницкий Б.И.* 1917: Семнадцать очерков по истории Российской революции. СПб., 2017. и др.

³ См. подробнее: *Соловьев К.А.* Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М., 2011. С. 7–39.

⁴ См.: *Borisova T.Y.* The Digest of Laws of the Russian Empire: The Phenomenon of Autocratic Legality // *Law and History Review*. 2012. Vol. 30. No. 3. P. 901–925; *Уортман Р.* Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004; *Соловьев К.А.* Закон и законники в самодержавной России // *Культура и менталитет России Нового и Новейшего времени*. М., 2018. С. 404–408.

⁵ Юристы и революция: Pro et Contra / авт. и сост. С.М. Шахрай, К.П. Краковский. М., 2017. С. 13.

Предпринятое в настоящей диссертации исследование деятельности юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства позволяет решить ряд актуальных научных проблем, связанных с изучением организации юридического сопровождения законотворческой и управленческой деятельности в марте – октябре 1917 г., и существенно расширить научные представления об истории революции. В центре внимания диссертационного исследования находится проблема преемственности в функционировании институтов Временного правительства по отношению к дореволюционному периоду. Избранный методологический подход позволил автору ввести в научный оборот источниковый корпус, не интересовавший прежде исследователей Временного правительства, а при работе с уже известными источниками выявить новые закономерности. Диссертационное исследование направлено на расширение представлений о том, как государственные институты и правовая система функционируют в условиях революционного времени и в кризисных ситуациях. Оно призвано выявить важные тенденции в развитии государственности, правовой системы и общественного строя в России в период с марта по октябрь 1917 г.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывавшиеся в системе государственного управления в период Временного правительства.

Предмет исследования: организационно-правовой статус и деятельность юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства.

Хронологические рамки исследования определяются периодом существования Временного правительства. Нижняя хронологическая граница исследования – 2 марта 1917 г., дата прихода Временного правительства к власти. Верхняя хронологическая граница – 25 октября 1917 г., когда Временное правительство сложило свои полномочия. При этом в ряде случаев логика рассмотрения проблемы диктует необходимость выхода за

обозначенные границы. Это касается тех сюжетов, полноценное рассмотрение которых невозможно без исторической ретроспективы.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на то, что в историографии 1917 года существует очевидный перевес в пользу исследований, посвященных Октябрьской революции⁶, ряд сюжетов из истории Временного правительства традиционно пользовался повышенным вниманием со стороны советских, а также постсоветских исследователей. Так, в исторической науке подробно рассмотрена политическая история Временного правительства и эволюция его составов⁷, динамика идеологической повестки, взаимоотношения Временного правительства с Петросоветом и с либеральной общественностью, концепция «двоевластия» и т.д.⁸ В науке истории права получили рассмотрение формально-юридические аспекты истории законодательства Временного правительства и основные направления его законотворческой политики⁹. В зарубежной историографии представлены работы по истории Февральской революции и Временного правительства, которые носят преимущественно обзорный характер и посвящены широкому кругу проблем¹⁰.

При этом многие годы господствовал методологический подход, в рамках которого исследователи интересовали преимущественно результаты

⁶ Соловьев К.А., Шелохаев В.В. Февраль в тени Октября (историографические итоги и исследовательские задачи) // Российская история. 2018. № 1. С. 161.

⁷ Старцев В.И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Ленинград, 1980; *Он же*. Революция и власть: Петроградский Совет и Временное правительство в марте – апреле 1917 г. М., 1978.

⁸ См.: Герасименко Г.А. Народ и власть (1917 год). М., 1995; Белошапка Н.В. Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. М., 1998; Коваленко Н.А. Центральная власть и аппарат управления в России (февраль-октябрь 1917 г.): дис. ... докт. ист. наук: 07.00.02. М., 2000; Николаев А.Б. Реформы Временного правительства // Реформы в России с древнейших времён до конца XX в. В 4 т. Т. 3. М., 2016. С. 361–413; Туманова А.С., Соловьев К.А. Временное правительство и либеральная общественность как акторы публичного пространства весны 1917 г // Cahiers du Monde Russe. 2019. Т. 60. №4. С. 683–706.

⁹ Искевич И.С. Правотворческая деятельность и конституционные проекты Временного правительства // дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Евдошенко И.В. Законодательная деятельность Временного правительства в России: февраль-октябрь 1917 года // дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 2008; Памятники права: учебно-научное пособие / Под общ. ред.: А.А. Демичев, Р.Л. Хачатуров. Т. XXI: Памятники права Временного правительства. М., 2016.

¹⁰ Среди новейших работ зарубежных исследователей можно выделить: Daly J., Trofimov L. The Russian Revolution and Its Global Impact. Indianapolis, 2017; Swain G. A Short history of the Russian Revolution. London, New York. 2017; Rethinking the Russian Revolution As Historical Divide / ed. Matthias Neumann and Andy Wilott. London, New York. 2017; Smith S.A. Russia in Revolution. Oxford, 2017; Rex A. Wade. The Russian Revolution, 1917. Cambridge, 2017; Hasegawa T. Crime and Punishment in the Russian Revolution. London, 2017; Hasegawa T. The February Revolution, Petrograd, 1917: The End of the Tsarist Regime and the Birth of Dual Power. Brill, 2018.

законотворческой и административной деятельности правительства. Между тем механизмам принятия решений, формальным и неформальным связям в правительственной системе, вопросам организации власти внутри министерств уделялось явно недостаточное внимание. Значительный вклад в расширение предметной области исследований государственной системы в период с марта по октябрь 1917 г. внес Д.И. Раскин, автор ряда справочных, энциклопедических и монографических работ по истории высших и центральных государственных учреждений России XIX – начала XX века¹¹. Истории бюрократического аппарата посвящены работы С.В. Куликова¹². Ряд исследований посвящен истории отдельных министерств¹³. Однако историографическая традиция специального изучения отдельных юридических подразделений в системе министерств по-прежнему не сложилась. В качестве исключения выделяется юридическая служба военного ведомства, история которой привлекает заметное внимание исследователей¹⁴. Однако в целом можно констатировать, что юрисконсультские части при министерствах и ведомствах Временного правительства никогда не были предметом специального рассмотрения.

При этом наиболее изученным органом в системе юридических служб при Временном правительстве является Юридическое совещание как особое учреждение по экспертному юридическому сопровождению деятельности

¹¹ *Раскин Д.И.* Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917. В 4 томах. СПб., 1998–2004; *Он же.* Министерская система в Российской империи: К двухсотлетию министерств в России. М., 2005.

¹² *Куликов С.В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004; *Он же.* Временное правительство и высшая царская бюрократия // *The Soviet and Post-Soviet Review*. 2009. Vol. 24. №1–2.; *Он же.* «В самых лучших отношениях»: бюрократическая элита и Временное правительство // *Отечественная история и историческая мысль в России XIX–XX вв.* СПб., 2006. С. 370–385.

¹³ Так, А.С. Сенин рассматривает историю Министерства путей сообщения и Военного министерства Временного правительства (См. *Сенин А.С.* Министерство путей сообщения в 1917 году. М., 2009; *Он же.* Военное министерство Временного правительства. Дис. ... канд. истор. наук. М., 1982). Работа И.И. Воронова посвящена истории Министерства земледелия в XIX – начале XX века (См. *Воронов И.И.* Министерство земледелия Российской империи: XIX – XX в. Дис. ... док. ист. наук. СПб., 2016). О других министерствах см. например: *Андреев М.А.* Кадровая политика Министерства народного просвещения (март–декабрь 1917 г.) // *Высшее образование в России*. 2012. №6. С. 140–143; *Соколов А.В.* Министерство исповеданий Временного правительства и православная церковь // *Вопросы истории*. 2014. №2. С. 154–166.

¹⁴ См.: *Золотухин Г.А.* Из истории юридической службы // *Право в вооруженных силах*. 1998. №3. С. 34–36; *Решетов Г.А.* Организационно-правовые основы деятельности юридической службы вооруженных сил России в XVIII–начале XX в. (историко-правовое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2002; *Марченкова Н.В.* Правовой статус военного юрисконсульта. Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03. М., 2004.

высших органов власти в марте – октябре 1917 г. Отдельные стороны работы Юридического совещания при Временном правительстве были изучены уже в 1920-е гг.¹⁵ В дальнейшем оно упоминалось в ряде работ советских историков¹⁶, однако анализа места Юридического совещания в правотворчестве Временного правительства эти работы не затрагивали.

Первой работой, непосредственным предметом рассмотрения которой стало Юридическое совещание, была статья Е.А. Скрипилева¹⁷. Статья написана в духе своего времени, однако именно Скрипилев впервые обратился к архивным материалам о деятельности Юридического совещания. Программа Юридического совещания по подготовке выборов в Учредительное собрание рассматривается в работах О.Н. Знаменского, Л.Г. Протасова, а также М.В. Вишняка, занимавшихся историей Учредительного собрания¹⁸. Н.Г. Думова, рассматривая деятельность кадетов в период Первой мировой войны и Февральской революции, упоминает Юридическое совещание и отмечает, что оно имело преимущественно кадетский состав¹⁹.

Ключевой работой, посвященной Юридическому совещанию, является диссертация А.Л. Стародубовой²⁰. В ней впервые была системно

¹⁵ В частности, Н.Л. Рубинштейн впервые исследовал аппарат Временного правительства и его отдельные учреждения, в т.ч. Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание, Юридическое совещание и Особую комиссию по составлению проекта Основных государственных законов при Юридическом совещании (См.: *Рубинштейн Н.Л.* Временное правительство и Учредительное собрание // Красный Архив. 1928. Т.3 (28). С. 101–141; *Он же.* К истории Учредительного собрания. М., 1931).

¹⁶ *Галузо П.Г.* Из истории национальной политики Временного правительства (Украина, Финляндия, Хива) // Красный архив. 1928. Т. 5(30). С. 46–48; *Ронин С.Л.* Конституционные проекты Временного правительства // Советское государство и право. 1947. №4. С. 45–53; *Славин Н.Ф.* Кризис власти в сентябре 1917 г. и образование Временного Совета Республики // Исторические записки АН СССР. 1957. Вып. 61 С. 35–61.

¹⁷ *Скрипилев Е.А.* Об одном из учреждений враждебного Октябрьской революции лагеря // Советское государство и право. 1967. №5. С. 120–124.

¹⁸ О.Н. Знаменский проанализировал документы, которые Юридическое совещание выпустило в рамках подготовки к созыву Учредительного собрания: *Знаменский О.Н.* Всероссийское Учредительное Собрание. Л., 1976. Л.Г. Протасов подробно останавливается на юридической подготовке созыва Учредительного собрания, в том числе историк упоминает о роли Юридического совещания, созданного при нем Особого совещания по подготовке избирательного закона, а также Особой комиссии по подготовке Основных законов: *Протасов Л.Г.* Всероссийское Учредительное собрание: история зарождения и гибели. М., 1997. М.В. Вишняк делает попытку объединить воспоминания современника и участника событий с научным анализом истории Учредительного собрания. В его работе уделено внимание вопросу подготовке выборов в Учредительное собрание, деятельности Юридического совещания и Особого Совещания по подготовке избирательного закона: *Вишняк М.В.* Всероссийское Учредительное собрание. М., 2010.

¹⁹ *Думова Н.Г.* Кадетская партия в период первой мировой войны и Февральской революции. М., 1988.

²⁰ *Стародубова А.Л.* Юридическое совещание 1917 г.: Основные направления деятельности. Дис. ... канд. ист. наук. М., 2000.

проанализирована история создания Юридического совещания, его состав, законодательная программа и деятельность. Подробному анализу были подвергнуты проекты реформирования государственных органов, рассмотренные в совещании, вопросы подготовки созыва Учредительного собрания, реформирования местного самоуправления и решения национального вопроса. Кроме того, С.В. Редких принадлежит ряд статей, посвященных Юридическому совещанию²¹.

Таким образом, Юридическое совещание привлекает основное внимание исследователей, занимающихся проблемой юридического сопровождения деятельности Временного правительства. Это обусловлено его уникальным местом в системе органов власти и нацеленностью на проведение в жизнь реформаторской программы новой власти. При этом история иных юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства освещена в отечественной историко-правовой литературе явно недостаточно.

Зачастую Юридическое совещание (и связанные с ним совещательные структуры, такие как Особая комиссия по составлению проекта Основных государственных законов и Особое совещание по подготовке закона о выборах в Учредительное собрание) рассматривается как основной и единственный орган юридического сопровождения деятельности Временного правительства. В тени остается деятельность юрисконсультских служб, существовавших в министерской системе до 1917 г. и продолживших выполнять свои функции после Февральской революции. В этом контексте представляет большой интерес гипотеза, выдвинутая Ф.А. Гайдой²². Анализируя законотворческий процесс в 1917 г., Гайда приходит к выводу, что одна часть законопроектов

²¹ Автор рассматривает правовые и политические предпосылки создания совещания, его роль и место в нормотворческом процессе Временного правительства, процедуру нормоконтроля и др.: *Редких С.В.* Правовые и политические предпосылки законотворческой деятельности Юридического совещания // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. №2. С.43-47; *Он же.* Процедура нормоконтроля в деятельности Юридического совещания Временного правительства // Вестник Челябинского государственного университета. 2009. Вып. 21. №31. С.111-114.

²² *Гайда Ф.А.* Механизм власти Временного правительства (март-апрель 1917 года) // Отечественная история. № 2, 2001. С. 141–153.

проходила юридическую экспертизу в Юридическом совещании, а другая – в юрисконсультской части Министерства юстиции²³. Подробно историк данный тезис не развивает, он также не рассматривает значение других юрисконсультских частей, действовавших при министерствах.

Настоящее диссертационное исследование посвящено комплексному анализу системы юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства и призвано восполнить историографические пробелы, реконструировав структуру юридических частей различных ведомств, определив их место и значение в системе юридического сопровождения деятельности Временного правительства.

Цель исследования – выявить характерные особенности организации и функционирования юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства в марте-октябре 1917 г.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих **задач**:

1) выявить и изучить законодательство, закреплявшее правовые основы функционирования юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства;

2) дать характеристику правовой политики Временного правительства по вопросу организации юридических служб при высших и центральных его учреждениях, установить, какие юридические службы были реформированы, созданы и упразднены в период с марта по октябрь 1917 г.;

3) установить степень преемственности организации юрисконсультских служб в министерской системе Временного правительства по отношению к системе юрисконсультских частей, существовавшей накануне Февральской революции;

4) составить коллективный портрет личного состава юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства, в т.ч.

²³ Там же. С. 145.

проследить динамику изменений персонального состава юрисконсультских частей при министерствах Временного правительства и отдельных подразделениях министерств, а также особенности формирования персонального состава совещательных учреждений, занимавшихся юридическим сопровождением мероприятий Временного правительства;

5) определить место и роль юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства в механизме принятия законодательных и административных решений в марте – октябре 1917 г.

Источниковая база диссертационного исследования. Для решения поставленных исследовательских задач был привлечен широкий круг источников, многие из которых впервые вводятся в научный оборот.

Организационно-правовая база деятельности юридических служб проанализирована на основе широкого охвата нормативных правовых актов, входящих в состав Полного собрания законов и Свода законов Российской империи, в Сводо морских и военных постановлений. Нормативные правовые акты, изданные в 1917 г., анализировались на основе Собрания узаконений и распоряжений правительства. В работе также использованы сборники приказов по военному ведомству.

Основной источниковый корпус исследования состоит из архивных материалов, выявленных в шести архивах в Российской Федерации и за рубежом: Российском государственном историческом архиве (РГИА, г. Санкт-Петербург), Государственном архиве Российской Федерации (ГА РФ, г. Москва), Архиве внешней политики Российской империи (АВПРИ, г. Москва), Российском государственном архиве Военно-Морского Флота (РГАВМФ, г. Санкт-Петербург), Российском государственном военно-историческом архиве (РГВИА, г. Москва), а также в Бахметевском архиве российской и восточноевропейской истории и культуры Колумбийского университета (г. Нью-Йорк, США).

Необходимость использования значительного объема архивных документов обусловлена спецификой темы. В силу того, что деятельность

Временного правительства была прервана Октябрьским переворотом, некоторые готовившиеся нормативные правовые акты не успели дойти до стадии утверждения и отложились в архивных фондах в виде записок и проектов; отдельные принятые нормативные правовые акты не были опубликованы. Исследование вопроса о персональном составе юридических служб в 1917 г. также невозможно без обращения к архивному материалу. Несмотря на то, что в России существовала традиция публикации списков служащих отдельных министерств²⁴, в 1917 году эта работа не была доведена до конца и большая часть подобных сборников не была опубликована.

Ключевые источники по истории юрисконсультских частей при министерствах и иных ведомствах Временного правительства содержатся в материалах фондов Российского государственного исторического архива. К числу основных фондов РГИА, использованных в работе, можно отнести фонды: Министерства торговли и промышленности (Ф. 23), Горного департамента (Ф. 37), Отделов торгового мореплавания и торговых портов (Ф. 95), Министерства земледелия (Ф. 381), Канцелярии комитета по землеустроительным делам (Ф. 408), Министерства финансов (Ф. 560), Министерства народного просвещения (Ф. 740), Ведомства по учреждениям императрицы Марии (Ф. 759), дела юрисконсультанта при обер-прокуроре Синода в составе фонда Канцелярии при обер-прокуроре Синода (Ф. 797), Министерства юстиции (Ф. 1405), личный фонд министра юстиции Временного правительства А.С. Зарудного (Ф. 857). Отдельно следует упомянуть фонды, содержащие материалы юрисконсультских частей в системе Министерства путей сообщения: фонд Управления шоссейных дорог (Ф. 161), Управления внутренних водных путей (Ф. 190), Управления

²⁴ См., например: Список гражданским чинам Военного ведомства первых шести классов по старшинству. СПб., 1911; Список чинов ведомства Министерства Юстиции 1916 года (исправленный по 1 января). Ч. 1. Пг., 1916; Список личного состава Министерства путей сообщения. Центральные и местные учреждения. Пг., 1916. Для некоторых ведомств аналогичные сборники на 1917 год были опубликованы, но они содержат информацию на начало года и не отражают произошедших в 1917 году изменений. См.: Список лиц, служащих по ведомству Министерства народного просвещения на 1917 год. Пг., 1917; Список личного состава Министерства финансов на 1917 г. Пг., 1917; Краткий список лицам, служащим по ведомству православного исповедания, на 1917 год. Пг., 1917.

железных дорог (Ф. 273), Управления по сооружению железных дорог (Ф. 274). Большую часть материалов из состава названных фондов составляют делопроизводственные документы юрисконсультских частей при министерствах и при отдельных подразделениях в составе министерств, законопроекты, а также материалы законопроектной работы: заключения на законопроекты, черновики законопроектов и др. Для освещения вопроса о персональном составе юрисконсультских частей привлекались материалы коллекции формулярных списков (Ф. 1349).

Характерной чертой источниковой базы работы, осложняющей ее проведение, является то, что документы по истории ряда министерств в 1917 г. разделены между РГИА и ГА РФ. Поэтому для полноты освещения темы автором были привлечены следующие фонды ГА РФ: Министерство юстиции Временного правительства (Ф. 1790) и Министерство земледелия (Ф. 1797). Материалы ряда министерских архивов отложены исключительно в ГА РФ: это новые министерства продовольствия (Ф.1783), труда (Ф. 4100) и государственного призрения (Ф. 6787). Из состава Государственного архива Российской Федерации также использованы материалы фондов Канцелярии Временного правительства (Ф. 1779) и Особого совещания для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание (Ф. 1811). История Юридического совещания при Временном правительстве реконструирована по материалам одноименного фонда 1792 ГА РФ, который включает в себя две группы документов. К первой группе относятся журналы заседаний Юридического совещания, ко второй – материалы и документы, выработанные в совещании или прошедшие через его рассмотрение, в т. ч. ключевые законопроекты.

Материалы по истории некоторых юрисконсультских частей хранятся в составе ведомственных архивов. В качестве источника по истории Юрисконсультской части и Правового департамента Министерства иностранных дел Временного правительства использованы материалы Ф. 157 и Ф. 159 Архива внешней политики Российской империи. Для рассмотрения

организационно-правового статуса и деятельности Юрисконсультской части Военного министерства использованы материалы Российского государственного военно-исторического архива (Ф. 1. Канцелярия Военного министерства, Ф. 493. Управление военного воздушного флота и др.). Источниковой базой для освещения истории Юрисконсультской части Морского министерства стали фонды Российского государственного архива Военно-Морского Флота (Ф. 406. Формулярные и послужные списки чинов Морского ведомства. Коллекция, Ф. 410. Канцелярия Морского министерства и др.).

Особое место в системе архивных источников диссертационного исследования занимает источник личного происхождения из фондов Бахметевского архива Колумбийского университета – впервые введенные автором в научный оборот мемуары Б.И. Кошко, служащего Канцелярии Временного правительства в марте-октябре 1917 г. (*Koshko Family Memoirs*). Они содержат важные сведения об истории законотворческого процесса в 1917 г., участии товарищей министров в работе Временного правительства, месте Юридического совещания в системе правового сопровождения решений Временного правительства, а также о личности председателя Юридического совещания Н.И. Лазаревского и его отношениях с министрами юстиции²⁵.

В диссертации использованы опубликованные документы о деятельности Временного правительства, спектр которых в последние годы заметно расширился. В их числе: «Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март-октябрь 1917 года» из серии «Архив новейшей истории России»²⁶, журналы заседаний Временного правительства в издании 2001–2004 гг.²⁷ Используются также документы

²⁵ Отдельные выдержки из указанного источника опубликованы нами. См.: *Неверов Е.Д., Туманова А.С.* «Неужели же для того, чтобы мудро править государством, недостаточно ума и образования...». Из воспоминаний Б.И. Кошко о службе в Канцелярии Временного правительства в 1917 г. // Исторический архив. 2021. № 2. С. 138–159.

²⁶ Архив новейшей истории России. Т. XIII: Записи хода заседаний Юридического совещания при Временном правительстве. Март – октябрь 1917 года: в 2 т. М., 2018. Т. 1. Март – июнь; 2019. Т. 2. Июль – октябрь 1917 года.

²⁷ Архив новейшей истории России. Т. VII. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 1. Март – апрель 1917 года. М., 2001; Т. VIII. Журналы заседаний Временного

тематических сборников, позволяющие рассмотреть роль юридических служб в отдельных областях законотворческого процесса в марте-октябре 1917 г. В издании «Конфессиональная политика Временного правительства России: сборник документов»²⁸ представлены материалы Юридического совещания из области конфессиональной политики. В сборник документов «Россия и Финляндия: от противостояния к миру. 1917–1920» включены материалы Юридического совещания по национальному вопросу²⁹. Ряд источников законодательного характера, а также источники личного происхождения опубликованы в сборнике документов и материалов «Февральская революция»³⁰. Материалы Особого совещания для подготовки избирательного закона и постановления Временного правительства по отдельным вопросам представлены в сборниках «Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников»³¹ и «Учредительное собрание, Россия, 1918: Стенограммы и другие документы»³².

Отдельную группу опубликованных источников составляют научные и публицистические труды Г.Э. Блосфельдта, В.В. Водовозова, Ф.Ф. Кокошкина, Н.И. Лазаревского, В.А. Маклакова, А.Н. Мандельштама, С.К. Мая, В.Д. Набокова, А.Э. Нольде, Б.Э. Нольде. Анализ этой группы источников позволил реконструировать научные взгляды и этапы карьеры юристов, причастных к юридическому сопровождению мероприятий Временного правительства и дополнить характеристику персонального состава исследуемых юридических служб.

правительства: Март – октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 2. Май – июнь 1917 года. М., 2002; Т. IX. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 3. Июль – август 1917 года. М., 2004; Т. X. Журналы заседаний Временного правительства: Март – октябрь 1917 года. В 4-х т. Том 4. Сентябрь – октябрь 1917 года. М., 2004.

²⁸ Конфессиональная политика Временного правительства России: сборник документов / сост., авт. предисл. и коммент. М. А. Бабкин. М., 2018.

²⁹ Россия и Финляндия: от противостояния к миру. 1917–1920: сб. док. / отв. сост. М. В. Зеленов; сост. Н. А. Лысенков и др. М., 2017.

³⁰ Февральская революция 1917 г.: Сборник документов и материалов. М., 1996.

³¹ Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников / ред.-сост. Ю.А. Веденеев, И.Б. Борисов. М., 2009.

³² Учредительное собрание, Россия, 1918: Стенограммы и другие документы / ред.-сост. Новицкая Т.Е. М., 1991.

Среди опубликованных источников личного происхождения особое значение для диссертационного исследования имели воспоминания В.Б. Лопухина³³ и Г.Н. Михайловского³⁴. Так, В.Б. Лопухин в своих мемуарах затрагивает вопрос о реформе центральных учреждений МИД, в результате которой в составе министерства был выделен Правовой департамент. Г.Н. Михайловский, служивший в МИД юрисконсультom и возглавивший международно-правовой отдел в созданном в 1917 г. Правовом департаменте МИД, подробно описывает различные аспекты своей службы и настроения в ведомстве в 1917 г., а также упоминает о работе юрисконсульта Морского министерства И.Е. Стеблин-Каменского. Отдельно следует отметить интервью Г.К. Гинса³⁵, возглавлявшего в 1917 г. юрисконсультскую часть Министерства продовольствия и также введенное нами впервые в научный оборот. Кроме того, в исследовании использованы воспоминания В.А. Маклакова, Б.Э. Нольде, В.Д. Набокова, И.В. Гессена и др.

Методология исследования. Работа над диссертационным исследованием была проведена с использованием ряда специальных научных методов: формально-юридического, сравнительно-исторического, историко-биографического. Формально-юридический метод использован в рамках изучения законодательства о юридических службах при высших и центральных учреждениях правительства, законодательных актов, принимаемых Временным правительством, материалов законопроектной работы, а также документов делопроизводственной практики. Сравнительно-исторический метод позволил сопоставить характерные черты организации

³³ Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008.

³⁴ Михайловский Г.Н. Записки. Из истории российского внешнеполитического ведомства, 1914–1920 гг.: В 2-х кн. – Кн. 1. Август 1914 г. – октябрь 1917 г. М., 1993.

³⁵ George C. Guins. Professor and Government Official: Russia, China, and California / an Interview conducted by Boris Raymond in 1966. Berkeley, 1966 (i.e. 1968). URL: <https://digitalassets.lib.berkeley.edu/rohoia/ucb/text/guinsconstprofes00guinrich.pdf> (Дата обращения: 30.08.2020). Текст интервью Г.К. Гинса не переводился на русский язык, поэтому этот важнейший источник по истории России начала XX в. обделен вниманием отечественных исследователей. Анализ и перевод отдельных фрагментов, содержащих сведения о событиях февраля – октября 1917 года, выполнен нами в публикации: Неверов Е.Д. Интервью Георгия Константиновича Гинса как источник по истории Февральской революции и Временного правительства // Общественно-политическая мысль российского либерализма середины XVIII – начала XX вв.: материалы Международной научной конференции 9–10 октября 2019 г., XII Муромцевские чтения. Орел, 2020. С. 219–227.

юридических служб на различных уровнях власти и в различных организационно-административных формах. Рассмотрена диахроническая эволюция делопроизводственных практик и персонального состава юридических служб в период с марта по октябрь 1917 г. Историко-биографический метод использован для анализа персонального состава юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства. Рассмотрены биографии членов Юридического совещания и других совещательных структур, а также юристов из личного состава юридических служб министерской системы Временного правительства.

Анализ персонального состава юридических служб основан на новейших подходах к изучению интеллектуального класса в России в XIX – начале XX в. В частности, американский русист Р. Уортман, исследуя судебную реформу 1860-х гг., ввел понятие «правовой этос», обозначающее особые идеологические установки, взгляды на право и государство, которые могут быть присущи юристам отдельного поколения. В диссертационном исследовании эти методологические наработки применяются для изучения юридической профессии в другом историческом контексте³⁶.

Исследование опирается на подходы к изучению истории права, политической системы России начала XX в. и Временного правительства, представленные в работах Д.И. Раскина, А.А. Дорской, К.П. Краковского, А.С. Тумановой, К.А. Соловьева, С.В. Куликова, А.С. Сенина, А.Л. Стародубовой, Н.В. Белошапки, Г.А. Герасименко, А.В. Ремнева, В.А. Демина и Н.А. Коваленко. Используются современные методологические подходы к истории государственных учреждений и политической повседневности, заключающиеся в изучении не только нормативно-правовых оснований деятельности государственных учреждений, но и формальных и

³⁶ См. подробнее: *Уортман Р.С.* Властители и судии: Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004; *Neverov E.* Lawyers and Revolution: Legal Ethos in The History of The Juridical Council in 1917 // Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie. 2018. No. 1. pp. 118–127.

неформальных связей, существующих между органами власти и управления и влияющих на функционирование властных институтов³⁷.

В центре внимания настоящего исследования находится система юридического сопровождения деятельности высших и центральных государственных учреждений России периода Временного правительства. В диссертации используется терминология, которая устоялась в современной историко-правовой и исторической литературе. Этот подход восходит к работам Н.П. Ерошкина, который под государственным учреждением понимал специально организованную государством группу гражданских или военных должностных лиц (чиновников), выполняющих путем принуждения, с помощью денежных средств и делопроизводства определенные задачи. Государственные учреждения, наделенные властными полномочиями, Ерошкин именовал государственными органами³⁸. Историк также ввел в научный оборот устойчивое словосочетание «высшие и центральные учреждения Временного правительства»³⁹. В таком значении указанные термины используются в настоящей диссертации.

Подобный подход был развит в исследованиях Д.И. Раскина, в работах которого понятие государственного учреждения применяется как для

³⁷ В частности, использованы методологические наработки профессора К.А. Соловьева в сфере изучения политической повседневности. См.: *Соловьев К.А.* Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906-1914). М., 2011; *Он же.* Политическая культура // *Очерки русской культуры, конец XIX – начало XX века.* Т. 2. М., 2012. С. 74-161; *Он же.* Политическая система Российской империи в 1881–1905 гг.: проблема законотворчества. М., 2018. К.А. Соловьев отходит от двух наиболее распространенных исследовательских традиций изучения законотворческого процесса: либо посредством анализа законодательных документов, либо через изучение биографий государственных деятелей, принимавших участие в их разработке. Под институтами он понимает не собственно учреждения, но модель их функционирования, формальные и неформальные практики, определявшие сферу их политического действия. Историк ведет речь о повседневных практиках принятия решений, справедливо показывает, что политическая история не идеологична, а технологична и аполитична.

³⁸ См.: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России: учебник для студентов высших учебных заведений по специальности «Историко-архивоведение». М., 1983. С.4. Термин «учреждение» в этом значении широко используется в отечественной науке в разных контекстах. См., например: *Представительные учреждения Российской империи в 1906–1917 гг.: Материалы перлюстрации Департамента полиции / отв. ред., автор предисловия В.В. Шелохаев; сост.и автор коммент. и предисловия К.А. Соловьев.* М., 2014; *Соловьев К.А.* Практика деятельности обновленных учреждений // *Памятники российского права.* В 35 т. Т. 19. Конституционная реформа в России начала XX века. М., 2015. С. 129–241.

³⁹ *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 311–327.

описания аппарата управления до Февральской революции, так и для периода с марта по октябрь 1917 г.⁴⁰

Термин «учреждение» активно употребляется в современной историко-правовой литературе. Так, он используется в работе А.А. Дорской, посвященной истории государственных учреждений России до 1917 г.⁴¹ Такой подход к терминологии закрепился также в учебных изданиях по истории государства и права России. Например, в учебнике И.А. Исаева термин «учреждение» используется для обозначения государственных органов в различные эпохи отечественной истории, включая период Временного правительства⁴². Между тем в современной отраслевой юриспруденции термин «учреждение» и «государственное учреждение» обрели новый смысл и используются в ином значении⁴³.

В дореволюционном законодательстве и доктрине использовались также термины «установление», «государственное установление», «высшее установление», «центральное установление» и т.п.⁴⁴ Поскольку такая терминология встречается в законодательстве Временного правительства, термин «установление» тоже упоминается в настоящей работе, при этом понятия «учреждение» и «установление» используются в качестве синонимичных.

Дадим также краткое пояснение проблеме правового статуса Временного правительства. В марте 1917 г. к Временному правительству перешли полномочия всех трех ветвей власти, существовавшие в прежней правительственной системе. Оно было правопреемником Совета министров и унаследовало полномочия палат парламента в законодательной сфере. Кроме

⁴⁰ *Раскин Д.И.* Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1. СПб., 1998. С. 5-16. Для государственных учреждений периода с марта по октябрь 1917 г. Д.И. Раскин использует заголовок «учреждения Временного правительства». См. также: *Раскин Д.И.* Состав и структура высших и центральных учреждений Российской империи в политике Временного правительства // *Петербургский исторический журнал.* 2018. №.1. С. 104–105.

⁴¹ *Дорская А.А.* История государственных учреждений до 1917 г.: учебное пособие. СПб., 1998.

⁴² *Исаев И.А.* История государства и права России: Учебник. М., 2004. С. 86, 125, 429, 494, 529–553.

⁴³ В ст. ст. 123.21-123.23 Гражданского кодекса Российской Федерации государственные и муниципальные учреждения отнесены к числу некоммерческих унитарных организаций.

⁴⁴ Судебные уставы 20 ноября 1864 года. Ч. 3. СПб., 1867. С. 1–12.

того, Временное правительство получило полномочия, которые прежде принадлежали монарху, и поэтому под власть Временного правительства перешли прежде подчиненные непосредственно императору Правительствующий Сенат и Святейший Синод⁴⁵.

Стремясь сохранить преемственность мер в юридической сфере по отношению к царскому правительству⁴⁶, Временное правительство сохранило деление государственных учреждений на высшие и центральные, выработанное задолго до Февральской революции. К числу высших государственных учреждений относились Правительствующий Сенат, Святейший Синод, а также само Временное правительство. К центральным учреждениям Временного правительства отнесены министерства как органы отраслевого управления в области исполнительной власти⁴⁷.

Научная новизна исследования. Настоящая диссертация представляется собой первую попытку комплексного исследования системы юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства. Научная новизна диссертации обусловлена как широтой и репрезентативностью использованной источниковой базы, так и самой постановкой исследовательской проблемы.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

– впервые в историко-правовой литературе проведен комплексный анализ нормативной базы функционирования юридических служб в 1917 г., а также выявлены и исследованы проекты нормативных правовых актов Временного правительства, являющиеся источником сведений о реформах в области организации юридических служб;

⁴⁵ Об этом подробнее см. п. 1.1. настоящей работы.

⁴⁶ См. подробнее: Юристы и революция: Pro et Contra / авт. и сост. С.М. Шахрай, К.П. Краковский. М., 2017. С. 13.

⁴⁷ О делении государственных учреждений на высшие и центральные см. подробнее: *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С.7; *Ерошкин Н.П.* Российское самодержавие. М., 2006. С. 120–240; *Раскин Д.И.* Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1. СПб., 1998. С. 80–89, 133–136, 196–198, 231–239. и др.

– впервые рассмотрен персональный состав юридических служб, в том числе проанализированы данные о структуре должностей и количестве служащих, а также собран значительный объем биографических данных о сотрудниках юридических частей, что позволило составить коллективный портрет юриста правительственных юридических служб;

– на основе широкого круга архивных материалов изучена практическая деятельность юридических служб, содержание которой позволяет делать выводы о сложном характере взаимодействия между юрисконсультскими частями министерской системы и юридическими службами совещательного типа в сфере правового сопровождения законотворческого процесса.

Диссертационное исследование, таким образом, проливает свет на ранее не изученные аспекты функционирования Временного правительства. В работе проанализирован опыт адаптации органов власти к кардинальным изменениям формы правления и политического режима, внесены существенные коррективы в сложившееся в историко-правовой науке представление о состоянии политической и правовой системы России в феврале – октябре 1917 г.

Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:

1. Юридическое сопровождение законотворческих и административных мероприятий Временного правительства осуществляли учреждения двух типов – совещательные юридические службы и юридические службы министерств и ведомств. Для решения наиболее важных вопросов публичного права уже в первые дни функционирования новой власти было создано Юридическое совещание при Временном правительстве. Ранее подобных органов со специальной юридической компетенцией на высшем уровне управления не существовало. В дальнейшем на его базе также были созданы другие совещательные структуры – Особое совещание по подготовке избирательного закона и Особая комиссия по подготовке проекта Основных государственных законов.

В марте – октябре 1917 г. продолжали функционировать юридические службы в составе министерств. Нормативно-правовая база их функционирования не была однородной. В одних министерствах деятельность юрисконсультских частей была регламентирована нормативными актами, принимавшимися в XIX в., в то время как в других правовые основы юридической службы приобрели свой окончательный вид незадолго до Февральской революции. Как следствие, юрисконсультские части имели различный правовой статус и занимали разное место в структуре ведомств. Одни представляли собой самостоятельные подразделения на высшем уровне организационного деления министерства, другие были включены в состав канцелярии министерства, третьи функционировали в составе отдельных управлений. Особняком стояла Юрисконсультская часть Министерства юстиции, которая была частью Первого департамента министерства и имела тесную организационную связь с Советом министра юстиции (ранее – Консультацией, при Министерстве юстиции учрежденной).

2. Правовая политика Временного правительства в области законодательства о юридических службах министерской системы характеризовалась как преемственностью, так и изменчивостью. С одной стороны, Временное правительство сохранило общие принципы организации и функционирования юридических служб. С другой стороны, был проведен ряд преобразований, направленных на расширение штатной структуры и увеличение числа юрисконсультских частей. Коренные структурные изменения затронули юрисконсультские службы в Министерстве иностранных дел и Министерстве финансов. В ряде ведомств (Министерство юстиции, Министерство народного просвещения, Морское министерство) нововведения ограничились изменением штата юрисконсультских частей. В министерствах, учрежденных Временным правительством в мае – августе 1917 г. (Министерство труда, Министерство продовольствия, Министерство почт и телеграфов, Министерство государственного призрения, Министерство исповеданий), также были созданы юрисконсультские службы.

Упростившаяся после Февральской революции законотворческая процедура позволила оперативно провести перечисленные преобразования. Были реализованы как законодательные идеи, родившиеся во Временном правительстве, так и проекты реформ юридических служб, готовившиеся в министерствах до Февральской революции.

3. Персональный состав юридических служб министерской системы характеризовался относительной стабильностью. Революция, политические кризисы и смена составов Временного правительства не оказали принципиального влияния на их персональный состав и деятельность. В юрисконсультских частях министерской системы с марта по октябрь 1917 г. продолжали служить преимущественно чиновники «старой школы», сделавшие карьеру на государственной службе до Февральской революции. Новые назначения на должности также производились, как правило, из числа нижестоящих чинов соответствующего министерства. В юрисконсультских частях министерств были задействованы сотни юристов: только в юридических частях Министерства путей сообщения служило более 100 лиц, в Юрисконсультской части Министерства юстиции – 50. Анализ материалов личного состава юрисконсультских частей позволяет утверждать, что юристы министерств составляли особую профессиональную группу в рамках юридической профессии в России в марте – октябре 1917 г., отличавшуюся общностью образовательных и карьерных траекторий.

4. Количество юристов, задействованных в юридических службах совещательного типа, было существенно меньшим. В Юридическом совещании за весь период его деятельности с марта по октябрь 1917 г. приняло участие только 13 юристов. Состав Юридического совещания был сформирован по политическому принципу преимущественно из правоведов, связанных с конституционно-демократической партией. Формирование коалиционного правительства в апреле 1917 г. привело к включению в состав Юридического совещания представителей левых партий. Представители разных политических сил также были представлены в Особом совещании по

подготовке закона о выборах в Учредительное собрание и в Особой комиссии по разработке проекта Основных государственных законов. Тем не менее, в совещательных структурах ведущую роль на протяжении рассматриваемого периода продолжали играть кадетские юристы. Вместе с тем наряду с политической обусловленностью состава совещательных юридических служб, материал диссертационной работы доказывает важность бюрократического опыта при назначении членов Юридического совещания.

5. Роль юрисконсультских частей при министерствах и при отдельных подразделениях министерств в механизме принятия административных и законотворческих решений была различной. Материалы юрисконсультских частей Министерства юстиции и Министерства финансов позволяют утверждать, что к их ведению преимущественно относились административные и законодательные дела высшего уровня. Проведенное исследование показало, что указанные юрисконсультские части осуществляли правовое сопровождение деятельности Временного правительства наравне с Юридическим совещанием. Таким образом, в структуре Временного правительства существовало три канала экспертного сопровождения правотворческой деятельности. Ключевые законопроекты проходили через рассмотрение Юридического совещания либо юридических служб Министерства финансов и Министерства юстиции. Причем участие министерских служб в законотворческом процессе не было ограничено узкими ведомственными интересами и охватывало широкий круг законопроектов разной тематики и значения. При этом юридические службы двух типов не были изолированы друг от друга: ряд юристов совмещали работу в юрисконсультских частях министерств и совещаниях при Временном правительстве. Некоторые дела проходили рассмотрение параллельно или последовательно и в юридических службах министерств, и в органах совещательного типа.

На деятельность юридических служб в законотворческой сфере заметное влияние оказали изменения политической конъюнктуры, которыми

сопровождались смены составов правительства. В частности, после создания в мае 1917 г. министерств труда, почт и телеграфов, продовольствия и государственного призрения, во главе которых были поставлены социалисты, изменилась правовая аргументация, используемая в заключениях юрисконсультов других министерств. Там стали встречаться аргументы политического содержания, с помощью которых обосновывалась несостоятельность мер, предлагаемых министрами-социалистами. Так, придерживавшиеся идей законности и верховенства права юристы юрисконсультских частей Министерства юстиции и Министерства финансов зачастую давали негативные оценки законопроектам, которые разрабатывались меньшевистским руководством Министерства труда.

6. Юридические части Министерства путей сообщения, Юрисконсультская часть Министерства народного просвещения, юрисконсульт при обер-прокуроре Синода и др. не были активно вовлечены в законотворческий процесс и занимались преимущественно делами, поступавшими из соседних или нижестоящих подразделений соответствующего ведомства, а также его территориальных органов. Делопроизводственный стиль этих юридических подразделений не претерпел существенных изменений в результате Февральской революции. Юристы министерств вели досудебную претензионную работу, выступали в судах в интересах ведомства, разрабатывали проекты договоров и составляли заключения на договоры, консультировали другие подразделения министерства по юридическим вопросам. В своей деятельности они продолжали опираться на источники права, принятые до Февральской революции. Заметная часть дел, находившихся в производстве министерских юрисконсультских частей в марте – октябре 1917 г., была начата еще до революции. Вместе с тем в практике юридических служб была велика доля дел, в содержании которых отражалась специфика исторического момента. Это дела, связанные с революционными событиями в Петрограде и в иных местностях (о возмещении убытков, причиненных в ходе переворота, о

восполнении утраченных в ходе беспорядков документов), с нуждами военного времени, с толкованием нового законодательства.

7. Изучение деятельности юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства опровергает представленную в отечественной историко-правовой литературе точку зрения, что в период с марта по октябрь 1917 г. деятельность Временного правительства не отличалась особой интенсивностью и результативностью. Проведенное исследование показывает, что в рассматриваемый период они вели масштабную законотворческую работу. Ее результатом стала подготовка законопроектов и сопроводительных материалов к законопроектам по вопросам правового статуса личности, местного самоуправления и управления, подготовки созыва Учредительного собрания и др. Через рассмотрение юридических служб прошли реформы в области судеустройства, судопроизводства и правоохранительной системы. Была проведена разработка законодательных мер по обеспечению нужд военного времени, трудового и процессуального законодательства и др. Делопроизводство юридических служб в сфере правоприменительной практики также отличалось в 1917 году высокой интенсивностью. Через юридические службы прошли сотни дел, требовавших подготовки юридических заключений, по запросам государственных учреждений разного уровня, общественных организаций и частных лиц.

Теоретическая и практическая значимость. Проведенный в работе анализ организации и деятельности юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства представляется важным не только для истории права и государственных учреждений, но и для современных общественных наук. Представленные в работе выводы могут быть использованы при разработке теоретических подходов к изучению бюрократии, властных институтов и закономерностей развития общества в кризисных ситуациях.

Рассмотренный в диссертации опыт правовой регламентации юридических служб при высших и центральных учреждениях правительства, а также опыт их реформирования в марте-октябре 1917 г., может быть учтен при формировании современной государственной политики в области юридического сопровождения деятельности органов законодательной и исполнительной власти. В 1917 г. государственные институты столкнулись с необходимостью выработать форматы правового сопровождения в условиях кардинально изменившегося политического курса и ускоренной модернизации правовой системы. На новейшем (постсоветском) этапе выработанные Временным правительством подходы к организации системы юридических служб могут стать подспорьем при принятии организационных и законотворческих решений.

Основные положения и выводы диссертации, а также введенные в научный оборот архивные документы могут быть использованы в ходе проведения научных исследований по проблемам истории государственности и правовой системы России, истории государственных учреждений, истории революции 1917 г., а также при изучении учебных дисциплин «История государства и права России», «Российская история». Результаты диссертационного исследования могут быть востребованы при составлении учебных курсов и учебных пособий, в ходе чтения лекций и проведения семинаров по указанной тематике.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования опубликованы в 14 научных работах автора общим объемом 9 п.л., в том числе 3 статьи в журналах, рекомендованных НИУ ВШЭ. Отдельные выводы и результаты диссертационного исследования также были представлены в виде докладов на научных конференциях:

1) Международная научная конференция «История российской государственности», посвященной 100-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерощкина, 19.12.2020 (РГГУ, г. Москва). Доклад: «Юрисконсультские службы в министерской системе Временного правительства».

2) Международная научная конференция «Общественно-политическая мысль российского либерализма середины XVIII – начала XX вв.», XII Муромцевские чтения, 9.10.2020 (ОГУ им. И.С. Тургенева, г. Орел). Доклад: «Интервью Георгия Константиновича Гинса как источник по истории Февральской революции и Временного правительства».

3) Международная научная конференция «Российский либерализм и Государственная Дума России 1906 – 1917гг.», XI Муромцевские чтения 11.10.2019 (ОГУ им. И.С. Тургенева, г. Орел). Доклад: «К вопросу о кадровой политике Временного правительства: Николай Лазаревский в 1917 году».

4) Международная научная конференция «Капитал революций» (Финансовый университет, Москва, 2017 г.). Доклад: «Юридическое совещание при Временном правительстве: поиск бюрократических практик в условиях революции».

5) Международная научная конференция «Документальное наследие Российской революции» (Российский государственный архив социально-политической истории, Москва, 2017 г.). Доклад: «Материалы фонда 1792 Государственного архива Российской Федерации как источник по изучению истории юридического сообщества в годы Российской революции».

6) Российско-финская конференция аспирантов «Current Legal Scholarship in Russia and Finland» (НИУ ВШЭ, Москва, 2017 г.). Доклад: «Role of the Juridical Council in Relations between Petrograd and Helsingfors in 1917».

7) Конференция студентов и аспирантов «Право в национальных и многонациональных государствах: вопросы теории и истории» (НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург, 2016 г.). Доклад: «Национальный вопрос в программе Юридического совещания при Временном правительстве 1917 г.».

8) Конференция студентов и аспирантов «Государственность и право эпохи Первой мировой войны» (НИУ ВШЭ, Санкт-Петербург, 2015 г.). Доклад: «Юридическое совещание при Временном правительстве 1917 г.: от правового этоса к законотворчеству».

Основное содержание работы:

Во **введении** раскрывается актуальность темы диссертации, дана характеристика объекта, предмета и хронологических рамок исследования. Приведен анализ степени научной разработанности темы и обосновывается наличие значимых пробелов в существующей научной литературе, затрагивающей проблематику юридического сопровождения деятельности Временного правительства. На основе анализа указанных пробелов сформулирована цель и задачи исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, дано обоснование научной новизны, теоретической и практической значимости исследования.

Глава 1 «Правовые основы деятельности юридических служб» содержит подробную характеристику нормативно-правовой базы функционирования юридических служб, обеспечивавших правовое сопровождение деятельности Временного правительства.

Параграф 1.1 «Юридические службы совещательного типа при Временном правительстве» посвящен анализу правового статуса юридических служб совещательного типа (Юридическое совещание при Временном правительстве, Особое совещание по подготовке избирательного закона и Особая комиссия по подготовке проекта Основных государственных законов). В параграфе описывается история создания и уникальный правовой статус Юридического совещания, которое представляло собой впервые созданный на высшем бюрократическом уровне орган со специальной юридической компетенцией. Рассмотрен вопрос о его месте в системе учреждений Временного правительства, полномочиях и формально закрепленных целях деятельности. Показано, что другие юридические службы совещательного типа были тесно связаны с Юридическим совещанием.

Параграф 1.2 «Юридические службы в министерской системе, сохранившие правовой статус после Февральской революции» содержит характеристику нормативно-правовой базы функционирования юридических служб в составе министерств: юстиции, народного просвещения, путей

сообщения, военного и морского. В том числе в параграфе проанализировано законодательство, закреплявшее штаты отдельных юридических служб, дана характеристика количества должностей, их соответствия чинам Табели о рангах, приведены данные о размере окладов. Обосновывается тезис о том, что политика Временного правительства была направлена на усиление и расширение юридических служб. Так, в не подвергшихся кардинальной трансформации юридических службах указанных министерств, тем не менее, произошли кадровые изменения: количество должностей и их финансирование в 1917 г. было значительно увеличено.

Параграф 1.3 «Реформирование юридических служб в составе министерств в марте – октябре 1917 г.» отражает результаты, полученные при исследовании правового статуса юридических служб Министерства императорского двора, Министерства иностранных дел, Министерства финансов, Министерства земледелия, Министерства торговли и промышленности, Канцелярии обер-прокурора Синода. Представлен анализ преобразований, повлиявших на правовой статус перечисленных юридических служб, их место в системе подразделений соответствующих ведомств. Показано, что некоторые значимые реформы, проведенные Временным правительством, как, например, создание Правового департамента в МИД, проектировались еще до февраля 1917 года внутри ведомств. Другие преобразования были обусловлены нуждами самого Временного правительства. Так, образование на основе юрисконсультской части Министерства финансов Юрисконсультского отдела с расширением его штатного состава и повышением должностного статуса служащих можно объяснить той важной ролью, которую юрисконсультская часть Министерства финансов играла в системе юридического сопровождения деятельности Временного правительства. В параграфе проанализированы также случаи упразднения юридических служб и показано, что все они были связаны с ликвидацией ведомств, в состав которых входили. С марта по октябрь 1917 г. были ликвидированы юридические службы Министерства императорского

двора, Департамента государственных земельных имуществ Министерства земледелия и Канцелярии обер-прокурора Святейшего Синода.

Параграф 1.4 «Юридические службы в министерствах, созданных Временным правительством» содержит характеристику юридических служб, созданных в учрежденных Временным правительством Министерстве государственного призрения, Министерстве труда, Министерстве почт и телеграфов, Министерстве продовольствия, Министерстве исповеданий. Продемонстрирована преемственность, которая прослеживалась в использовании типичных моделей организации юридических служб: юрисконсультская часть создавалась в составе канцелярии ведомства (управлении общих дел), либо же функционировала как самостоятельное подразделение. Вместе с тем в работе обосновано, что деятельность Временного правительства по проектированию юридических служб в новых министерствах не получила полного практического воплощения: разработка нормативной базы осталась незавершенной, либо принятые нормативные правовые акты не были в полной мере реализованы.

В **главе 2 «Персональный состав юридических служб»** на основе комплекса архивных материалов – формулярных списков и других делопроизводственных документов – проведен анализ кадрового состава юридических служб. Воссоздан коллективный портрет служащих юрисконсультских частей, дана характеристика их уровня образования и карьерного пути.

Параграф 2.1 «Персональный состав нереформированных юридических служб в министерской системе» посвящен анализу кадрового состава юридических служб Министерства юстиции, Министерства народного просвещения, Министерства путей сообщения, Военного и Морского министерств в 1917 г. Представлены подробные данные об образовании и карьерном пути служащих юрисконсультских частей. Показано, что наиболее заметные изменения с марта по октябрь 1917 г. произошли в Юрисконсультской части Министерства юстиции: были сделаны новые

назначения на большинство юрисконсультских должностей. При этом принципы комплектования юридической службы отличались стабильностью: в большинстве случаев новые назначения получили лица, ранее служившие в министерстве на нижестоящих должностях. Преимущественно неполитический характер назначений был свойственен и другим юридическим службам, в которых произошли кадровые изменения.

Параграф 2.2 «Персональный состав реформированных юридических служб в министерской системе» посвящен анализу кадровых изменений, произошедших в реформированных юридических службах. Показано, что в результате Февральской революции и последовавших реформ в юридических службах их персональный состав претерпевал существенные изменения. Новые лица назначались на различные должности, включая и руководящие. Однако, как это имело место и в нереформированных юридических службах, назначения не были политическими. Повышение в должности получили преимущественно чиновники, которые служили в перечисленных министерствах и до Февральской революции. В случаях, когда на руководящие позиции в юрисконсультской части приглашался юрист не из бюрократической системы, ключевыми критериями выбора становились академические заслуги и репутация, а не политические взгляды.

В *параграфе 2.3 «Персональный состав юридических служб совещательного типа»* показано, что в отличие от министерских юридических служб персональный состав Юридического совещания и других совещательных структур в значительной мере был политически обусловлен. Однако доказывается и важность бюрократического опыта при выборе членов Юридического совещания. Отдельное внимание уделено фигуре Н.И. Лазаревского, который в 1917 году совмещал службу в должности управляющего юридической службой Министерства финансов с членством в Юридическом совещании и, таким образом, являлся одной из ключевых фигур в системе юридического сопровождения мероприятий новой власти.

Глава 3 «Основные направления деятельности юридических служб в марте-октябре 1917 г.» посвящена анализу практики юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства. На основе широкого круга архивных источников показана специфика деятельности юридических подразделений в различных ведомствах.

В *параграфе 3.1 «Участие юридических служб в законотворческой деятельности»* рассматривается деятельность трех ключевых юридических служб в системе правового сопровождения мероприятий Временного правительства – Юридического совещания, Юрисконсультской части Министерства юстиции и Юрисконсультской части (позднее – Юрисконсультского отдела) Министерства финансов. Обосновывается вывод о том, что вопреки сложившимся в историографии представлениям, Юридическое совещание не являлось единственным органом правовой экспертизы законопроектов в 1917 г. Показано, что юридические службы Министерства юстиции и Министерства финансов также были активно вовлечены в законотворческий процесс по широкому кругу вопросов, не ограниченному рамками ведомственных интересов. С марта по октябрь 1917 г. через их рассмотрение прошли основные законопроекты Временного правительства, в том числе касавшиеся ключевых преобразований в сфере государственного строительства и правового статуса личности. В то же время в параграфе продемонстрировано, что участие юрисконсультов других министерств и ведомств в законопроектной работе носило ограниченный характер. В большинстве министерств юрисконсультские части вообще не были вовлечены в подготовку заключений на законопроекты, а в некоторых – их деятельность в этой сфере исчерпывалась узкими ведомственными интересами.

Параграф 3.2 «Правовое сопровождение административной деятельности» посвящен анализу юрисконсультской практики юридических служб при высших и центральных учреждениях Временного правительства с марта по октябрь 1917 г. На основе архивных документов реконструировано

содержание деятельности Юрисконсультской части Министерства народного просвещения, Министерства путей сообщения, Министерства торговли и промышленности, юрисконсультанта при Канцелярии обер-прокурора Синода, юридических служб Военного и Морского министерств. Проведен анализ количества и содержания дел, проходивших через рассмотрение юридических служб в 1917 г. Кроме того, показано, что в выполнение юрисконсультских обязанностей по решению частных вопросов были вовлечены также и юристы Юридического совещания, Министерства юстиции и Министерства финансов. Отдельно рассмотрен вопрос о влиянии на практику юрисконсультских частей военного времени и революционных событий.

В заключении в обобщенном виде подведены итоги выполненного диссертационного исследования.

Основные публикации по теме диссертационного исследования:

По теме диссертационного исследования опубликовано 14 научных работ общим объемом 9 п.л.

Публикации в научных журналах, рекомендованных НИУ ВШЭ:

1) *Неверов Е.Д., Туманова А.С.* «Неужели же для того, чтобы мудро править государством, недостаточно ума и образования...». Из воспоминаний Б.И. Кошко о службе в Канцелярии Временного правительства в 1917 г. // Исторический архив. 2021. № 2. С. 138–159. 1 п.л.

2) *Неверов Е.Д.* Доктрина автономизации в деятельности Юридического совещания при Временном правительстве // Электронный научно-образовательный журнал "История". 2019. Т. 10. Вып. № 5 (79). 1 п.л.

3) *Neverov E.* Lawyers and Revolution: Legal Ethos in The History of The Juridical Council in 1917 (Юристы и революция: правовой этос в истории Юридического совещания) // Proceedings of Higher Educational Institutions. Pravovedenie. 2018. No. 1. pp. 118–127. 1 п.л.

Публикации в иных изданиях:

4) *Неверов Е.Д., Мамцев Р.В.* Участие представителей общественности в разработке реформы Временного правительства в области местного

самоуправления // Гражданское общество в России и за рубежом. 2021. № 1. С. 37–40. 0,5 п.л.

5) *Неверов Е.Д., Давыдов И.Д.* Формы участия общественности в деятельности Временного правительства // Гражданское общество в России и за рубежом. 2020. № 3. С. 35–38. 0,5 п.л.

6) *Неверов Е.Д.* Николай Лазаревский в 1917 г.: теоретик государственного права на службе Временного правительства // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 33–36. 0,5 п.л.

7) *Неверов Е.Д.* Интервью Георгия Константиновича Гинса как источник по истории Февральской революции и Временного правительства // Общественно-политическая мысль российского либерализма середины XVIII – начала XX вв.: материалы Международной научной конференции 9–10 октября 2019 г., XII Муромцевские чтения. Орел: ОГУ им. И.С. Тургенева, 2020. С. 219–227. 0,5 п.л.

8) *Неверов Е.Д.* К вопросу о кадровой политике Временного правительства: Николай Лазаревский в 1917 году // Российский либерализм и Государственная Дума России: 1906–1917 гг. / материалы Международной научной конференции 11-12 октября 2019 г. Ч. 1. г. Орел. Издательский дом «Орлик», 2019. С. 348–356. 0,5 п.л.

9) *Неверов Е. Д.* Юридическое совещание при Временном правительстве: поиск бюрократических практик в условиях революции // Капитал революций. М.: КноРус, 2018. С. 169–176. 0,5 п.л.

10) *Неверов Е.Д.* Национальный вопрос в программе Юридического совещания при Временном правительстве 1917 г. // Труды юридического факультета / Науч. ред.: Т. А. Алексеева, М. В. Антонов, Н. В. Дунаева, Р. Ю. Почекаев, Н. В. Тарасов, Е. Н. Тонков. Т. VII: Право в национальных и многонациональных государствах: проблемы теории, истории и практики. СПб.: Издательство Политехнического университета, 2017. С. 218–227. 0,5 п.л.

11) *Неверов Е.Д., Туманова А.С.* Юридическое совещание при Временном правительстве: правовые основания и содержание деятельности // Памятники Российского права. В 35 т. Т.21. Памятники права Временного правительства: учебно-научное пособие. Т. XXI: Памятники права Временного правительства. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 41–50. 0,5 п.л.

12) *Неверов Е.Д.* Государственно-территориальное устройство России в программе Юридического совещания при Временном правительстве 1917 г. // Историческое правоведение // Сборники Президентской библиотеки. Серия «Историческое правоведение» / Науч. ред.: Дж. И. Луковская, Н. В. Дунаева. Вып. 3: Территориальное устройство Российского государства: история и современность: сборник научных трудов. СПб.: Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина, 2016. С. 243–262. 1 п.л.

13) *Неверов Е.Д.* Проект организационного статута Учредительного собрания в программе Юридического совещания при Временном правительстве // Право. Гражданин. Общество. Экономика. Сборник статей аспирантов, магистров и студентов. Вып. 9. М.: ООО «Оригинал-макет», 2016. С. 274-280. 0,5 п.л.

14) *Неверов Е.Д.* Юридическое совещание при Временном правительстве 1917 г.: от правового этоса к законотворчеству // Труды юридического факультета / Науч. ред.: Т. А. Алексеева, М. В. Антонов, Н. В. Дунаева, Р. Ю. Почекаев, Е. Н. Тонков. Т. V: Государственность и право эпохи Первой Мировой войны в работах студентов и молодых ученых. СПб.: Издательство Политехнического университета, 2015. С. 47–55. 0,5 п.л.