УДК 94(47).084.1

Д. И. Раскин

Состав и структура высших и центральных учреждений Российской империи в политике Временного правительства

История государственных преобразований и системы государственного управления при Временном правительстве неоднократно была предметом изучения историков и (в меньшей степени) правоведов[1]. При этом в советское время всячески подчеркивалась реакционная сущность политики Временного правительства, а в последние десятилетия основной акцент делался на неэффективности механизмов управления, созданных в результате Февральской революции. Изменения в составе и структуре высших и центральных учреждений рассматривались чаще всего в контексте общей политики Временного правительства либо применительно к отдельным ведомствам. Между тем представляется, что структурно-институциональный подход к истории высшего и центрального государственного управления в период между февралем и октябрем 1917 г. не утратил своей актуальности. Комплексное рассмотрение состава и структуры высших и центральных государственных учреждений за этот период позволяет выявить некоторые сущностные характеристики и закономерности эволюции государственного строя России при Временном правительстве.

Заменив собой верховную, законодательную и центральную исполнительную власти дореволюционной России, Временное правительство неизбежно должно было приспособить систему высших и центральных учреждений империи к послереволюционному положению. Это происходило в форме ликви-

дации или сохранения (с некоторыми преобразованиями) дореволюционных и создания новых учреждений.

Демонтаж имперского государственного строя начался сразу же после Февральской революции. Временное правительство фактически упразднило высшие законодательные органы Российской империи. Государственный совет ни разу не собирался после февраля 1917 г. Прекратили свою деятельность и его департаменты. 5 мая 1917 г. были упразднены должности членов Государственного совета по назначению[2]. 6 октября в связи с провозглашением России республикой были признаны утратившими силу полномочия также членов совета по выборам[3]. В Мариинском дворце стал заседать Временный совет Российской республики (Предпарламент)[4].

Судьбу Государственного совета разделила и Государственная канцелярия. 5 марта 1917 г. постановлением Временного правительства она была передана в ведение Государственной думы. 19 сентября штат и дела Отделения Свода законов (а также библиотека и архив Государственного совета) были переданы вновь образованному Кодификационному отделу при Сенате[5].

Если Государственный совет как учреждение сугубо консервативное и комплектовавшееся наполовину по назначению считался символом старого режима и его легитимность в глазах новой власти была более, чем сомнительна, то Государственная дума, бывшая главным источником легитимности самого Временного правительства, не могла быть просто распущена. Однако с момента перехода власти от Временного комитета Государственной думы к Временному правительству она фактически прекратила свою деятельность. Формально же она была распущена в связи с предстоящими выборами в Учредительное собрание 6 октября 1917 г.[6]

В первые же дни после Февральской революции, 7 апреля 1917 г., была упразднена Собственная его императорского величества канцелярия — чрезвычайное высшее учреждение, не вписывавшееся ни в новый государственный строй, ни, в сущности, в Основные законы в редакции 1906 г. Дела канцелярии подлежали передаче в Государственный архив[7]. Одновременно были упразднены действовавшие при канцелярии Комитет о службе чинов гражданского ведомства и о наградах, Инспекторский отдел Собственной ЕИВ канцелярии, Комиссия для рассмотрения вопросов о формах одежды служащих по гражданскому ведомству[8].

Но Правительствующий Сенат как орган, олицетворявший преемственность российской государственности, всегда бывший символом законности, продолжал оставаться одним из важнейших учреждений. Выражением намерения Временного правительства сохранить в лице Сената наиболее авторитетный орган исторической российской власти стало издание летом 1917 г. нового Учреждения Правительствующего Сената[9]. Это учреждение в основном было подготовлено ранее. В новом издании во всех указаниях на верховную власть император был заменен на Временное правительство, что в принципе

противоречило временному (до Учредительного собрания) характеру власти этого правительства. Компетенция Сената была расширена за счет передачи ему из упраздненной Государственной канцелярии кодификации. В составе Сената был создан Кодификационный отдел [10].

В соответствии с этой же логикой был упразднен Верховный уголовный суд, а его функции перешли к кассационным департаментам Сената[11].

Фактически прекратил свое существование Комитет финансов. Последнее его заседание состоялось еще при старом строе, 6 февраля 1917 г., а затем его просто не собирали[12].

Но Канцелярия по принятию прошений, на Высочайшее имя приносимых, была не упразднена, а переименована в Канцелярию по принятию прошений при Временном правительстве. Упразднена она была только уже при советской власти[13]. Такое решение было обусловлено как потребностью в инстанции, от которой зависело помилование и т.п. акты, являющиеся прерогативой монарха или президента, так и тем обстоятельством, что Временное правительство фактически унаследовало государственные функции верховной власти.

Здесь дело, конечно, не во властолюбии нового правительства (по крайней мере его первых двух составов), а как раз в стремлении к максимальной законности. Законосообразная деятельность всей государственной машины Российской империи не могла осуществляться без узаконений и распоряжений, осуществляемых в порядке верховного управления, так что до Учредительного собрания и коренного изменения государственного строя эти функции должны были осуществляться временным чрезвычайным органом. Существовавшие представительные учреждения не могли бы присвоить себе эти функции без резкой ломки всей системы управления и без превращения их, таким образом, в учреждения чрезвычайные.

Последние также были созданы, но в основном как временные совещательные органы, а также как органы подготовки Учредительного собрания. Это Юридическое совещание при Временном правительстве (создано 23 марта), Экономический совет при Временном правительстве (21 июня — 13 октября) и его исполнительный орган Главный экономический комитет (создан 21 июня), Особое совещание для изготовления проекта Положения о выборах в Учредительное собрание (25 июня — 23 сентября) и Всероссийская по делам о выборах в Учредительное собрание комиссия (создана 1 августа)[14].

Создание 2 октября Временного совета Российской республики (обусловленное провозглашением 1 сентября 1917 г. России республикой) означало окончательный разрыв с правовыми основами имперской государственности.

Продолжали свою деятельность особые совещания военного времени, созданные в 1915 г. в значительной степени благодаря требованиям Думы и либеральной общественности. Исключение составило Особое совещание для обсуждения и объединения мероприятий по продовольственному делу, деятельность которого была прекращена в связи с учреждением 9 марта 1917 г. Общегосу-

дарственного продовольственного комитета, составленного из представителей Временного комитета Государственной думы, советов (рабочих, солдатских и крестьянских депутатов), Всероссийских земского и городского союзов, кооперативов, Военно-промышленного комитета, торгово-промышленных организаций и статистиков[15]. Состав и полномочия этого комитета отражали как требования общественности накануне революции, так и общее направление политики Временного правительства.

Все министерства и равнозначные им учреждения, доставшиеся Временному правительству в наследство от старого режима, были сохранены.

В их составе упразднялись наиболее одиозные структуры: Департамент полиции МВД (10 марта; взамен организовано Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и общественной безопасности при МВД)[16], Главное управление по делам печати (27 апреля; одновременно создана Книжная палата, существующая и по сей день)[17]. Во многих министерствах (земледелия[18], народного просвещения[19], иностранных дел [20]) были упразднены советы министров, олицетворявшие, очевидно, бюрократические традиции старого режима. А в Министерстве финансов были прекращены полномочия членов совета министра по назначению[21].

Серьезные структурные изменения произошли в Министерстве иностранных дел. 14 марта был упразднен 2-й департамент и одновременно созданы Правовой и Экономический департаменты[22], 28 апреля организован Отдел денежных переводов и ссуд, 22 августа постановлением Временного правительства учрежден Кабинет министра иностранных дел [23]. Эти изменения отчасти были вызваны военными обстоятельствами, отчасти подготовлены предшествующим развитием министерства[24].

По понятным соображениям было провозглашено упразднение Министерства императорского двора, но основные учреждения этого ведомства продолжали действовать, и был назначен комиссар над бывшим МИДв. Ликвидировались только совет при министре (24 апреля), Управление императорской охотой (14 апреля), Театрально-литературный комитет, а Кабинет ЕИВ был передан в ведение Министерства финансов. Главное управление уделов было 16 марта выделено в самостоятельное ведомство, а в связи с национализацией удельных имуществ 14 апреля ликвидировано[25]. В дальнейшем (11 июля) было ликвидировано также Управление дворцового коменданта[26].

Органически связанное с монархическим строем Ведомство учреждений императрицы Марии формально было упразднено 4 марта 1917 г.[27], но некоторые его центральные учреждения фактически продолжали действовать. В частности, Собственная ЕИВ канцелярия по учреждениям императрицы Марии была преобразована в Управление Мариинскими благотворительными и учебными заведениями. 12 мая это управление было передано во вновь образованное Министерство государственного призрения. 16 июля постановлением Временного правительства был упразднен Опекунский совет, реально не заседавший уже с января 1917 г.[28]

В Министерстве торговли и промышленности Отдел торговли был разделен на Отдел внутренней торговли и Отдел внешней торговли (19 сентября), Отдел промышленности получил новую структуру (12 июля); был создан новый Отдел труда (9 марта; 9 мая он перешел в ведение вновь образованного Министерства труда[29]), учрежден Статистический комитет (5 октября[30]), а также произошел ряд менее значительных структурных изменений. В Министерстве путей сообщения 5 мая был упразднен Комитет заготовлений (с созданием вместо него Заготовительного комитета при Министерстве торговли и промышленности[31]), 5 августа было упразднено Управление железных дорог, а вместо него учреждены Административное, Эксплуатационное, Техническое и Хозяйственное управления[32].

Была расширена компетенция некоторых ведомств за счет ликвидации существовавших ранее изъятий. Так, например, были ликвидированы все изъятия из ведения Государственного контроля, перешло управление всеми начальными училищами всех ведомств (в том числе духовного и Ведомства учреждений имп. Марии)[33].

Ожидаемо наибольшее число структурных изменений претерпело Министерство земледелия, особенно после образования 1-го коалиционного правительства.

10 марта в составе министерства был образован Отдел статистики, а Отдел сельской экономии и сельскохозяйственной статистики преобразован в Отдел сельской экономии и политики[34]. 14 апреля в составе министерства был создан Отдел по управлению национальными сельскохозяйственными предприятиями бывшего удельного ведомства, 30 мая — Отдел кустарной промышленности (на базе бывшего Кустарного комитета), 20 июня — Отдел животноводства. 19 июля постановлением Временного правительства «О реорганизации учреждений Министерства Земледелия, ведающих делами земельного устройства» были упразднены Департамент государственных земельных имуществ и Комитет по землеустроительным делам, а при созданном 21 апреля Главном земельном комитете учреждено Управление делами Главного земельного комитета, а при Министерстве земледелия — Управление государственным земельным фондом. 19 сентября образован Отдел рыболовства и охоты. 28 июня 1917 г. было принято новое положение о Сельскохозяйственном ученом комитете (ранее — Ученый комитет Министерства земледелия), превращающее этот коллегиальный орган по сути дела в научно-исследовательское учреждение[35]. 28 марта в составе министерства были созданы Отдел по обеспечению сельского хозяйства металлом, орудиями производства, удобрениями и по сельскому строительству, Отдел по учету посевной площади и Отдел по обеспечению сельского хозяйства трудом и кредитом. С 1 июля эти новые подразделения перешли в состав вновь образованного Министерства продовольствия[36].

В этих преобразованиях, во-первых, проявился бюрократический дилетантизм возглавивших ведомство эсеров, а во-вторых, реализовалась их политика,

направленная на будущую социализацию земли и предрешавшая, таким образом, законодательство, относящееся к компетенции Учредительного собрания.

Если после министерской реформы 1802–1811 гг. состав министерств в течение долгого времени оставался практически неизменным и даже революция 1905 г. добавила к числу центральных ведомств лишь одно — Министерство торговли и промышленности, то после февраля 1917 г. процесс размножения министерств резко интенсифицировался. Новые министерства создавались, во-первых, в силу необходимости воспринять функции упраздненных ведомств, во-вторых, в результате политической комбинации, требовавшей создания дополнительных министерских портфелей, в-третьих, в процессе осуществления определенной политической программы.

Уже в конце марта началась подготовка законопроектов о государственном призрении детей, об общественном призрении и, соответственно, подготовка к созданию Министерства государственного призрения, учрежденного 5 мая[37]. В своей деятельности это министерство опиралось на аппарат бывшего Ведомства учреждений императрицы Марии, осуществлявшего до революции функции центрального органа управления государственной благотворительностью. За неполных 6 месяцев своего существования новое министерство в основном успело вписаться в систему центральных учреждений России. Сохранившийся архивный фонд свидетельствует о его активной деятельности по подготовке реформ государственного призрения и решении текущих вопросов работы включенных в его состав дореволюционных благотворительных учреждений[38].

Министерство продовольствия было учреждено 5 мая[39]. Создание нового министерства было обусловлено продовольственными проблемами военного времени и завершило еще дореволюционный спор между Министерством земледелия и МВД о том, в чьем ведении должна находиться продовольственная часть. В течение мая–сентября были установлены структура и штаты министерства. Эта структура включила Канцелярию, Управление по продовольствию, Финансово-счетный отдел, Транспортный отдел, Особый организационный отдел, Особый статистическо-экономический отдел, Отдел по организации посевной площади и уборки урожая и Финансовую комиссию[40]. Осенью были организованы также Эвакуационная комиссия и Исполнительное бюро по эвакуации[41]. Поскольку в состав Министерства продовольствия были переданы структурные подразделения из Министерства земледелия и МВД, новое ведомство смогло опереться на уже имеющийся аппарат. Сохранившийся архивный фонд Министерства продовольствия свидетельствует о довольно интенсивной и сравнительно налаженной деятельности ведомства.

5 мая было учреждено Министерство почт и телеграфов[42]. Главной причиной его внедрения было намерение создать дополнительный министерский пост для представителя социал-демократов (И. Г. Церетели). Эта комбинация воспроизводила давнюю традицию министерской системы Российской империи, когда Почтовый департамент то передавался из МВД в Министерство

духовных дел и народного просвещения, то, после ликвидации этого министерства, существовал в качестве самостоятельного ведомства под управлением кн. А. Н. Голицына, а затем В. Ф. Адлерберга, то преобразовывался в отдельное Министерство почт и телеграфов (в 1865–1868 и 1880–1881 гг.), то вновь включался в состав МВД в качестве главного управления, что было во многом обусловлено желанием обеспечить статус главы отдельного ведомства для кн. А. Н. Голицына, гр. В. Ф. Адлерберга, И. М. Толстого, А. Е. Тимашева, а затем и Л. С. Макова[43].

Поскольку новое министерство создавалось на базе действующего Главного управления почт и телеграфов, была сохранена прежняя структура управления, а всё делопроизводство отложилось в архивном фонде этого главного управления.

Создание 5 мая 1917 г. Министерства труда было не только способом ввести в состав коалиционного правительства социал-демократов (М. И. Скобелева, а затем К. А. Гвоздева), но и уступкой их программе. Непосредственным предшественником министерства был Отдел труда, образованный 9 марта 1917 г. в составе Министерства торговли и промышленности[44]. Структура и штаты нового ведомства формировались в течение июня–сентября[45]. За это время в составе вновь образованного министерства (кроме неизбежной канцелярии) были созданы и развернули деятельность Отдел рынка труда[46], Отдел взаимоотношений между трудом и капиталом[47] (действовало также Отделение конфликтов[48]), Отдел охраны труда[49], Отдел статистики[50], Бюро печати[51], Бюро труда[52], Финансовая комиссия[53]. От Министерства труда сохранилось два архивных фонда (в составе ГА РФ и РГИА[54]), объем и состав которых свидетельствуют о том, что деятельность нового министерства только начинала разворачиваться.

Если создание Министерства труда было следствием вхождения в правительственную коалицию социал-демократов, то учреждение 5 августа Министерства исповеданий стало шагом к осуществлению на практике кадетской программы. Включение в состав первого Временного правительства обер-прокурора Синода (кн. В. Н. Львова) было воспроизведением системы высших и центральных учреждений Российской империи. Сменивший В. Н. Львова на этом посту А. В. Карташев начал подготовку к созданию министерства. Новому министру передавались полномочия обер-прокурора Синода и Департамента духовных дел иностранных исповеданий МВД[55]. Несмотря на протесты левых партий и некоторых конфессий, воспринявших создание Министерства исповеданий как отступление о принципов светского государства, эта мера Временного правительства означала очередной (после ликвидации всех вероисповедных и национальных ограничений 20 марта и постановления 14 июля 1917 г. «О свободе совести») шаг на пути отделения церкви от государства, а также освобождения Православной церкви от государственного контроля[56].

Канцелярия обер-прокурора Синода была передана в новое министерство под названием Департамента по делам православной церкви. Следы рассмотре-

ния текущих дел Православной церкви и неправославных конфессий сохранились в фондах Канцелярии обер-прокурора Синода, центральных учреждениях при Синоде (и, конечно, канцелярии Синода), а также в Департамента духовных дел иностранных исповеданий, но самостоятельное делопроизводство Министерства исповеданий не сохранилось. Это обусловлено как кратким сроком существования министерства, так и сознательно временным характером его деятельности — в ожидании решений Поместного собора Православной российской церкви и грядущего Учредительного собрания.

Таким образом, комплексное рассмотрение изменений в составе и структуре высших и центральных учреждений России с марта по октябрь 1917 г. позволяет сделать некоторые выводы относительно намерений и возможностей Временного правительства в государственном строительстве.

Во-первых, несмотря на официально провозглашенный принцип «непредрешения» будущего государственного устройства России до Учредительного собрания, фактически Временное правительство формировало на базе существовавших центральных и отчасти высших учреждений империи модель будущего республиканского строя России. В той мере, в какой этот будущий строй не порывал бы с традициями российского государственного права, эта республика неизбежно была бы президентской.

Если Временное правительство первого состава (и отчасти первое коалиционное правительство) проводило эту политику более или менее осторожно и корректно, следующие два коалиционных правительства сделали поворот к республиканскому строю и даже к социалистическому характеру будущей республики необратимым.

Во-вторых, создание новых министерств было вызвано не только управленческой необходимостью, но и политической конъюнктурой, менявшейся с каждым новым составом Временного правительства.

В-третьих, в преобразованиях состава и структуры центральных учреждений России всё больше проявлялся бюрократический дилетантизм новой власти, выразившийся в непомерном разрастании количества структурных подразделений, в стремлении создать для каждой функции отдельную часть, что вносило (независимо от смены министров) в деятельность центральных ведомств общую нестабильность.

При этом новые и подвергшиеся преобразованию структурные подразделения министерств именовались отделами, бюро, комиссиями. Это означало окончательный разрыв с государственной традицией, восходящей к Общему учреждению министерств. Необходимо отметить, что процесс замены департаментов отделами начался еще в XIX в., прежде всего в Министерстве финансов, а затем в Министерстве торговли и промышленности и Главном управлении землеустройства и земледелия. «Нетрадиционные» структуры казались преобразователям более гибкими и эффективными, более последовательно проводящими принцип единоначалия.

В-четвертых, более заметный след своей деятельности оставили те из вновь образованных министерств, которые могли опереться на готовые бывшие правительственные структуры. Интенсивность деятельности новых министерств (независимо от ее эффективности) во многом была обусловлена как организаторскими способностями, так и управленческим опытом (хотя бы на уровне общественных организаций) их руководителей.

В целом можно констатировать, что кадеты (а отчасти и социал-демократы) оказались более умелыми руководителями, чем эсеры.

И наконец, процесс изменений в составе и структуре высших и центральных учреждений России между февралем и октябрем не может рассматриваться вне необходимой дифференциации между каждым из составов Временного правительства.

---

[1] Назовем (в хронологическом порядке) лишь некоторые важнейшие для нашей темы исследования: *Волобуев П. В.* Экономическая политика Временного правительства. М., 1962; *Старцев В. И.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л.: Наука, 1980; *Сенцов А. А.* Развитие российского государства после Февральской революции 1917 года. Краснодар, 1994; *Черняев В. Ю.* Гибель думской монархии. Временное правительство и его реформы // Власть и реформы: От самодержавной к советской России. СПб.: Дмитрий Буланин, 1996; *Николаев А. Б., Поливанов О. Л.* К вопросу об организации власти в феврале–марте 1917 г. // 1917 год в судьбах России и мира. Февральская революция. От новых источников к новому осмыслению. М., 1997. С. 131–144; *Розенберг У.* Государственная администрация и проблема управления в Февральской революции // Там же. С. 119–130; *Белошапка Н. В.* Временное правительство в 1917 году: механизм формирования и функционирования. М.: Диалог — МГУ, 1998; *Гайда Ф. А.* Механизм власти Временного правительства (март–апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001. № 2. С. 141–153; *Усатов С. А.* Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале–октябре 1917 года: Историко-правовой аспект. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Николаев А. Б.* Административные реформы 1917 года // Административные реформы в России: История и современность. М.: РОССПЭН, 2006. С. 361–413; *Селезнев Ф. А.* Министры-кадеты и экономическая политика Временного правительства (март–июль 1917 г.) // Вопросы истории. 2007. № 8. С. 111–119; *Соколов А. В.* Министерство исповеданий Временного правительства и православная церковь // Вопросы истории. 2014. № 2. С. 154–166; *Николаев А. Б.* Реформы Временного правительства // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в.: В 4 т. Т. 3. Вторая половина XIX — начало XX в. / Отв. ред. В. В. Шелохаев. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 361–413.

[2] Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате (далее — СУ). 1917. Отд. 1. № 109. Ст. 602. С. 959.

[3] СУ. 1917. Отд. 1. № 256. Ст. 1846. С. 3052.

[4] Государственный архив Российской Федерации (далее: ГА РФ). Ф. 1799 (Временный совет Российской Республики (Предпаламент). Оп. 1. Д. 7. Л. 14.

[5] СУ. 1917. Отд. 1. № 255. Ст. 1828. С. 3026–3028.

[6] Там же. № 256. Ст. 1846. С. 3052.

[7] Там же. № 79. Ст. 461. С. 673; № 109. Ст. 596. С. 947.

[8] Там же.

[9] Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 2. Учреждение Правительствующего Сената. Пг., 1917.

[10] СУ. 1917. Отд. 1. № 255. Ст. 1828. С. 3026–3028.

[11] Там же. № 61. Ст. 361. С. 573. № 79. Ст. 456. С. 670.

[12] Российский государственный исторический архив (далее — РГИА). Ф. 563 (Комитет финансов). Оп. 2. Д. 457.
[13] Декреты советской власти. Т. 1. № 128. М.: Госполитиздат, 1957. С. 185.
[14] Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. Т. 1: Высшие государственные учреждения / Отв. ред. Н. П. Ерошкин, отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 1998. С. 238–242, 251–255.
[15] Высшие и центральные учреждения России. Т. 2: Центральные государственные учреждения / Отв. ред. и отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 2001. С. 206–225.
[16] Там же. С. 76–79.
[17] Там же. С. 52.
[18] СУ. 1917. Отд. 1. № 152. Ст. 849. С. 1375–1376.
[19] Там же.
[20] Там же.
[21] Там же. № 239. Ст. 1654. С. 2780–2781.
[22] Там же. № 77. Ст. 433. С. 650–651.
[23] Высшие и центральные учреждения России. Т. 4: Центральные государственные учреждения: Министерство иностранных дел, Военное министерство, Морское министерство / Отв. ред. и отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 2004. С. 32–34.
[24] Так, например, предложение о создании кабинета министра иностранных дел впервые высказывал еще Ф. Ф. Мартенс в 1897 г. (Там же. С. 24).
[25] Собрание узаконений и распоряжений Временного правительства. Пг.,1917. С. 161–163.
[26] СУ. 1917. Отд. 1. № 197. Ст. 1179. С. 2060–2061.
[27] Там же. № 119. Ст. 645. С. 670.
[28] Высшие и центральные учреждения России. Т. 1. С. 174; Журналы заседаний Опекунского совета за 13–20 января 1917 г. // РГИА. Ф. 758. Оп. 2. Д. 106.
[29] Высшие и центральные учреждения России. Т. 2. С. 190.
[30] РГИА. Ф. 23 (Министерство торговли и промышленности). Оп. 1. Д. 474.
[31] СУ. 1917. Отд. 1. № 141. Ст. 753. С. 908.
[32] Там же. № 216. Ст. 1417. С. 2450–2452.
[33] Там же. № 204. Ст. 1279. С. 2209.
[34] РГИА. Ф. 381 (Канцелярия министра земледелия). Оп. 41. Д. 3002. Л. 71–72.
[35] Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. Т. 3: Центральные государственные учреждения / Отв. ред. и отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 2002. С. 73–84.
[36] Там же. С. 73.
[37] Материалы организационной комиссии Министерства государственного призрения (положение о комиссии, проекты закона о государственном призрении детей, положения о реорганизации Министерства государственного призрения и др.). 27 марта — 22 сентября 1917 г. // ГА РФ. Ф. 6787 (Министерство государственного призрения). Оп. 1. Д. 6. Л. 1–91; Журналы заседаний Особого совещания по выработке закона об общественном призрении от 28 апреля и 25 мая 1917 г. Копии // Там же. Д. 2. Л. 1–25.
[38] Циркуляры Главного управления ведомства учреждений бывшей императрицы Марии за апрель–октябрь 1917 г. 27 апреля — октябрь 1917 г. // Там же. Д. 62. Л. 1–19; Материалы комиссии по рассмотрению вопроса о передаче именных комитетов и благотворительных обществ в ведение Министерства государственного призрения // Там же. Д. 7. Л. 1–23; Материалы организационной комиссии / положение о комиссии, проекты закона о государственном призрении детей, положения о реорганизации Министерства государственного призрения и др. 27 марта — 22 сентября 1917 г. // Там же. Д.???. Л. 1–91.
[39] СУ. 1917. Отд. 1. № 103. Ст. 575. С. 908.
[40] Дело об утверждении Положения о Министерстве продовольствия и его штатов / проекты постановлений Временного правительства, справки о структуре и компетенции отделов и переписка с Министерствами земледелия, финансов и Государственного контроля о порядке предоставления оборотных средств Министерству продовольствия

и по другим организациям вопросам. Май–сентябрь 1917 г. // ГА РФ. Ф. 1783 (Министерство продовольствия). Оп. 1. Д. 3. л. 1–312.

41 Там же. Д. 42, 43.

42 СУ. Отд. 1. 1917. № 103. Ст. 574. С. 908.

43 Высшие и центральные учреждения России. Т. 2. С. 19–20; Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России / Отв. сост. Д. И. Раскин. М.: РОССПЭН, 2007. С. 10, 132, 140.

44 Там же. С. 190.

45 Доклад Министерства труда об установлении центральных органов министерства. 12 июня 1917 г. // ГА РФ. Ф. 4700 Министерство труда). Оп. 1. Д. 82; Сообщение Министерства труда Временному правительству об установлении центральных учреждений министерства. 31 июля 1917 г. // Там же. Оп. 2. Д. 24; Штаты центральных учреждений Министерства труда. 6 сентября 1917 г. // Там же. Оп. 1. Д. 98.

46 РГИА. Ф. 1600 (Министерство труда). Оп. 1. Д. 40, 54; ГА РФ. Ф. 4700. Оп. 1. Д. 72.

47 РГИА. Ф. 1600. Оп. 1. Д. 31, 35, 37–40; ГА РФ. Ф. 4700. Оп. 2. Д. 27.

48 РГИА. Ф. 1600. Оп. 1. Д. 5.

49 Там же. Д. 9.

50 ГА РФ. Ф. 4700. Оп. 1. Д. 77.

51 Там же. Оп. 2. Д. 19. Д. 26.

52 РГИА. Ф. 1600. Оп. 1. Д. 13.

53 Там же. Д. 29.

54 Соответственно, 255-й и 59-й единиц хранения.

55 СУ. 1917. Отд. 1. № 190. Ст. 1134. С. 1985–1986.

56 *Соколов А. В.* Министерство исповеданий Временного правительства и православная церковь // Вопросы истории. 2014. № 2. С. 154–166; *Карташев А.* Временное правительство и русская церковь // Современные записки. 1933. Т. VII. С. 373–385; *Федоров В. А.* Временное правительство и его вероисповедная политика // Православная энциклопедия. Т. 9. М.: Православная энциклопедия, 2005. С. 510–514.

References

BELOSHAPKA N. V. *Vremennoe pravitel'stvo v 1917 godu: mehanizm formirovaniya i funkcionirovaniya* [The Provisional Government in 1917: the mechanism of formation and functioning. In Russ.]. M.: Dialog-MGU, 1998.

VOLOBUEV P. V. *Ekonomicheskaya politika Vremennogo pravitel'stva*. [The economic policy of the Provisional Government]. Moscow, 1962.

Vysshie i central'nye uchrezhdeniya Rossii. 1801–1917: V 4 t. T. 1. Vysshie gosudarstvennye uchrezhdeniya. Otv. red. N. P. Eroshkin, otv. sost. D. I. Raskin. [The higher and central institutions of Russia. 1801–1917: In 4 vols. Vol. 1. In Russ.]. St Petersburg: Nauka, 1998.

Vysshie i central'nye uchrezhdeniya Rossii. 1801–1917: V 4 t. T. 2. Central'nye gosudarstvennye uchrezhdeniya. Otv. red. i otv. sost. D. I. Raskin. [The higher and central institutions of Russia. 1801–1917: In 4 vols. Vol. 2. The central state institutions. Ed. and comp. D. I. Raskin. In Russ.]. St Petersburg: Nauka, 2001.

Vysshie i central'nye uchrezhdeniya Rossii. 1801–1917: V 4 t. T. 3. Central'nye gosudarstvennye uchrezhdeniya. Otv. red. i otv. sostavitel' D. I. Raskin. [The higher and central institutions of Russia. 1801–1917: In 4 vols. Vol. 3. The central state institutions. Ed. and comp. D. I. Raskin. In Russ.]. St Petersburg: Nauka, 2002.

Vysshie i central'nye uchrezhdeniya Rossii. 1801–1917: V 4 t. T. 4. Central'nye gosudarstvennye uchrezhdeniya: Ministerstvo inostrannyh del, Voennoe ministerstvo, Morskoe Ministerstvo. Otv. red. i otv. sostavitel' D. I. Raskin. [The higher and central institutions of Russia. 1801–1917: In 4 vols. Vol. 4. The Ministry of Foreign Affairs. The Military Ministry. The Maritime ministry. Ed. and comp. D. I. Raskin. In Russ.]. St Petersburg: Nauka, 2004.

GAIDA F. A. *Mehanizm vlasti Vremennogo pravitel'stva (mart–aprel' 1917 g.)* [The mechanism of power of the Provisional Government (March–April 1917). In Russ.] // Otechestvennaya istoriya. 2001. N2. P. 141–153.

KARTASHEV A. *Vremennoe pravitel'stvo i russkaya cerkov'* [The Provisional Government and the Russian Church. In Russ.] // Sovremennye zapiski. 1933. Vol. VII. P. 373–385.

Ministerskaya sistema v Rossiiskoi imperii: K 200-letiyu ministerstv v Rossii / Otv. sost. D. I. Raskin. [The ministerial system in the Russian Empire. To the bicentennial of ministries in Russia. Comp. D. I. Raskin. In Russ.]. Moscow: ROSSPEN, 2007.

NIKOLAEV A. B. *Administrativnye reformy 1917 goda* [The administrative Reforms in 1917. In Russ.] // Administrativnye reformy v Rossii: Istoriya i sovremennost'. Moscow: ROSSPEN, 2006. P. 361–413.

NIKOLAEV A. B. *Reformy Vremennogo pravitel'stva* [The Reforms of the Provisional Government. In Russ.] // Reformy v Rossii s drevneishih vremen do konca XX v.: V 4 t. T. 3. Vtoraya polovina XIX — nachalo XX v. Otv. red. V. V. Shelohaev. Moscow: Politicheskaya enciklopediya, 2016. P. 361–413.

ROZENBERG U. *Gosudarstvennaya administraciya i problema upravleniya v Fevral'skoi revolyucii* [The State Administration and the Problem of Management in the February Revolution. In Russ.] // 1917 god v sud'bah Rossii i mira. Fevral'skaya revolyuciya. Ot novyh istochnikov k novomu osmysleniyu. Moscow, 1997. P. 119–130.

SELEZNEV F. A. *Ministry-kadety i ekonomicheskaya politika Vremennogo pravitel'stva (mart–iyul' 1917 g.)* [The Cadet Ministers and the Economic Policy of the Provisional Government (March–July 1917). In Russ.] // Voprosy istorii. 2007. N8. P. 111–119.

SENCOV A. A. *Razvitie rossiiskogo gosudarstva posle Fevral'skoi revolyucii 1917 goda*. [The evolution of the Russian state after the February Revolution of 1917. In Russ.]. Krasnodar, 1994.

SOKOLOV A. V. *Ministerstvo ispovedanii Vremennogo pravitel'stva i pravoslavnaya cerkov'* [The Ministry of Confessions of the Provisional Government and the Orthodox Church. In Russ.] // Voprosy istorii. 2014. N2. P. 154–166.

STARCEV V. I. *Vnutrennyaya politika Vremennogo pravitel'stva pervogo sostava*. [The Internal Policy of the Provisional Government of the first staff. In Russ.]. Leningrad: Nauka, 1980.

USATOV S. A. *Organy gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya Rossii v fevrale–oktyabre 1917 goda:* Istoriko-pravovoi aspekt. [The bodies of state power and local self-government of Russia in February-October 1917: Historical and legal aspect. In Russ.] Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moscow, 2003.

FEDOROV V. A. *Vremennoe pravitel'stvo i ego veroispovednaya politika* [The Provisional Government and its Religious Policy. In Russ.] // Pravoslavnaya enciklopediya. T. 9. Moscow: Cerkovno-nauchnyi centr «Pravoslavnaya enciklopediya», 2005. P. 510–514.

Список литературы

Белошапка Н. В. Временное правительство в 1917 году: механизм формирования и функционирования. М.: Диалог — МГУ, 1998.

Волобуев П. В. Экономическая политика Временного правительства. М., 1962.

Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. Т. 1:. Высшие государственные учреждения / Отв. ред. Н. П. Ерошкин, отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 1998.

Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. Т. 2: Центральные государственные учреждения / Отв. ред. и отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 2001.

Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. Т. 3: Центральные государственные учреждения / Отв. ред. и отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 2002.

Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917: В 4 т. Т. 4: Центральные государственные учреждения: Министерство иностранных дел, Военное министерство, Морское Министерство / Отв. ред. и отв. сост. Д. И. Раскин. СПб.: Наука, 2004.

Гайда Ф. А. Механизм власти Временного правительства (март–апрель 1917 г.) // Отечественная история. 2001. № 2. С. 141–153.

Карташев А. Временное правительство и русская церковь // Современные записки. 1933. Т. VII. С. 373–385.

Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России / Отв. сост. Д. И. Раскин. М.: РОССПЭН, 2007.

Николаев А. Б. Административные реформы 1917 года // Административные реформы в России: История и современность. М.: РОССПЭН, 2006. С. 361–413.

Николаев А. Б. Реформы Временного правительства // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в.: В 4 т. Т. 3: Вторая половина XIX — начало XX в. / Отв. ред. В. В. Шелохаев. М.: Политическая энциклопедия, 2016. С. 361–413.

Розенберг У. Государственная администрация и проблема управления в Февральской революции // 1917 год в судьбах России и мира. Февральская революция. От новых источников к новому осмыслению. М., 1997. С. 119–130.

Селезнев Ф. А. Министры-кадеты и экономическая политика Временного правительства (март–июль 1917 г.) // Вопросы истории. 2007. № 8. С. 111–119.

Сенцов А. А. Развитие российского государства после Февральской революции 1917 года. Краснодар, 1994.

Соколов А. В. Министерство исповеданий Временного правительства и православная церковь // Вопросы истории. 2014. № 2. С. 154–166.

Старцев В. И. Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л.: Наука, 1980.

Усатов С. А. Органы государственной власти и местного самоуправления России в феврале–октябре 1917 года: Историко-правовой аспект. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

Федоров В. А. Временное правительство и его вероисповедная политика // Православная энциклопедия. Т. 9. М.: Православная энциклопедия, 2005. С. 510–514.

Черняев В. Ю. Гибель думской монархии. Временное правительство и его реформы // Власть и реформы: От самодержавной к советской России. СПб.: Дмитрий Буланин, 1996.

Д. И. Раскин. Состав и структура высших и центральных учреждений Российской империи в политике Временного правительства

В статье анализируются изменения в составе и структуре высших и центральных государственных учреждений Российской империи в период Временного правительства. Эти изменения с самого начала формировали модель будущего республиканского строя России. Создание новых министерств было вызвано не только управленческой необходимостью, но и политической конъюнктурой, менявшейся с каждым новым составом Временного правительства. В изменениях состава и структуры центральных учреждений России всё сильнее проявлялся бюрократический дилетантизм новой власти. Больший успех имели те новые министерства, которые могли опереться на дореволюционный бюрократический аппарат. Политика Временного правительства менялась при каждом новом его составе.

Ключевые слова: высшие государственные учреждения, состав, структура, Российская империя, Временное правительство, республиканский строй.

D. I. Raskin. The composition and structure of the higher and central establishments of the Russian Empire in the Provisional Government Policy

The article analyzes the changes in the composition and structure of the higher and central state institutions of the Russian Empire in the period of the Provisional Government. These changes from the very outset formed the model for the future of the republican system of Russia. The creation of new ministries have been caused not only by administrative necessity, but also by the political situation, and changes with every new membership of the Provisional Government. The changes in the composition and structure of the central institutions in Russia are increasingly manifested bureaucratic amateurism of the new government. More success had the new ministry, which could rely on the pre-revolutionary bureaucracy. Provisional Government policy changed on every new membership of it.

Key words: higher state institutions, structure, Russian Empire, Provisional Government, republican system, policy.