

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.34.2.081-086

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Шарапов Роман Дмитриевич,
студент Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
romanszarapow@yandex.pl

© Шарапов Р. Д., 2025

Аннотация. В статье раскрывается авторская позиция относительно соотношения, полномочий и взаимодействия Государственной думы и Государственного совета, описано влияние выявленных фактов на политические тенденции российского общества. В статье рассматриваются основные проекты, концепции и принципы работы Государственной думы и Государственного совета, в том числе их историческое развитие и основные политико-правовые тенденции работы. В первой части статьи дается терминологическая, историческая и правовая справка об изучаемых институтах государственной власти. Во второй части анализируется происхождение системы российского парламентского строя, сложившегося к концу существования Российской империи. Третья часть является итогом работы, устанавливающей и анализирующей влияние политико-социальных процессов российского парламента на тенденции политической эволюции российского общества, а также иных национальных обществ, являвшихся составной частью Российской империи. Работа над источниками и институционально-функциональный анализ информации о вышеупомянутых институтах государственной власти приводит к выводу, что политическое и юридическое оформление положения Государственной думы и Государственного совета имело сложный и многосторонний исторический характер. Статья содержит изученные в русской историографии факты и анализирует плохо освещенную отечественными исследователями сторону политических тенденций в западных, этнически нерусских территориях Российской империи — преимущественно в Польше и Финляндии, основание и подтверждение которых находится в исследованиях, проводимых иностранными исследователями.

Ключевые слова: Государственная дума; Государственный совет; законодательный орган; представительный орган; парламентаризм в России; законодательная деятельность; история права; история государства; история государства и права России; национально-освободительное движение в Российской империи; Конгрессовая Польша; Великое Финляндское княжество.

THE STATE DUMA AND THE STATE COUNCIL OF THE RUSSIAN EMPIRE: AN INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL ANALYSIS

Roman D. Sharapov,

Undergraduate Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Moscow, Russian Federation

romanszarapow@yandex.pl

Abstract. The article presents the author's position regarding the relationship, powers, and interactions between the State Duma and the State Council, as well as the impact of the identified facts on the political trends of Russian society. It examines the primary projects, concepts, and principles guiding the operations of the State Duma and the State Council, including their historical development and key political-legal trends. In the first part of the article, a terminological, historical, and legal overview of the studied institutions of state power is provided. The second part analyzes the origins of the Russian parliamentary system that had developed by the end of the Russian Empire. The third part synthesizes the findings of the study, establishing and analyzing the influence of the political and social processes within the Russian Parliament on the political evolution of Russian society, as well as other national societies that constituted a part of the Russian Empire. The work conducted on primary sources, alongside an institutional-functional analysis of information regarding the aforementioned state institutions, leads to the conclusion that the political and legal formalization of the positions of the State Duma and the State Council was characterized by a complex and multifaceted historical nature. The article includes facts examined in Russian historiography and analyzes the underexplored aspects of political trends in western, ethnically non-Russian territories of the Russian Empire — primarily in Poland and Finland — substantiated by research conducted by foreign scholars.

Keywords: State Duma; State Council; legislative body; representative body; parliamentarism in Russia; legislative activity; history of law; history of the state; history of the state and law in Russia; national liberation movement in the Russian Empire; Congress Poland; Grand Duchy of Finland.

Государственный совет Российской империи — высший законосовещательный орган при императоре в 1810–1906 гг. Он был учрежден при императоре Александре I, объявлением манифеста «Образование Государственного совета»¹ от 1 (13) января 1810 г. Сама концепция подобного органа не была новой. В 1801 г. Александром I был создан Непременный совет. Именно он, в составе титулованной знати, подготовил ряд реформ, в том числе и указ о вольных хлебопашцах. Тем не менее после создания министерств и учреждения Комитета министров в 1802 г., работа Непременного совета ограничилась запутанными или маловажными делами, что потребовало оптимизации организации государственной власти.

Сама идея о формировании Государственного совета была предложена великим общественным деятелем М. М. Сперанским (1772–1839 гг.). Он проводил либеральные реформы начала XIX в. О необходимости создания Государственного совета он писал: «Порядок и единообразие государственных дел требуют, чтобы было одно средоточие для общего их соображения. Установление его должно быть соразмерно пространству дел к величию Империи. Оно должно иметь публичное существование, дабы действия власти управляющей не казались самопроизвольными»².

¹ Манифест «Образование Государственного совета», 1 января 1810 года / Российское законодательство X–XIX вв. : в 9 т. Т. 6 : Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О. И. Чистяков. М. : Юридическая литература, 1988. С. 61–78.

² Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.): С прил. «Записки об устройстве

В 1906 г. в связи с созданием Государственной думы, Государственный совет изменил свое положение в системе государственной власти в Российской империи: в соответствии с манифестом 20 февраля 1906 г. «О переустройстве учреждения Государственного Совета» орган наделялся законодательными, а не законосовещательными полномочиями. По своей сути, Государственный совет превращался в верхнюю палату российского парламента. Вместо старой системы назначения членов Государственного совета императором, вводилась половинчатая система совместного избрания и назначения членов (половина членов Государственного совета назначалась императором, другая половина — избиралась). Избрание проводилось по шести куриям: от духовенства, от губернских дворян, от губернских земств, от академии наук, от Мануфактурного совета, и Финляндской Эдускунты. Выборы были как прямыми (от губернских земских собраний), так и двухступенчатыми. Срок избрания членов по выборам составлял 9 лет.

Государственный совет объединял два департамента: первый был ответственен за разрешение правовых вопросов, главным образом возникавших в Сенате или между Сенатом и министерствами, а второй специализировался на финансовых и экономических вопросах, рассматривал годовые отчеты Министерства Финансов, Государственных банков, сберегательных касс, вопросы продажи частным лицам государственных земель, дела частных железнодорожных сетей.

Создание феномена выборности позволило оживить жизнь Государственного совета: формировались политические группировки (группа правых, группа правого центра, кружок внепартийного объединения, группа центра, группа левых). Состав различных групп отличался: были те, которые были постоянными, например группа правого центра, были и те, чей состав постепенно увеличивался (группа правых), были те, что теряли свою популярность. Группа центра, например, к 1917 г. потеряла половину от количества своих членов по сравнению с 1906–1908 гг.

В свою очередь, Государственная дума Российской империи — высший законодательный представительный орган в Российской империи, существовавший в 1906–1917 гг. Орган был создан Николаем II в соответствии с его манифестом от 06.08.1905. Его создание было весьма спорным событием: с одной стороны, создание было обусловлено обострением политического кризиса в Российской империи, с другой стороны, решение носило половинчатый характер. Положение о выборах в Государственную думу, разработанное комиссией А. Г. Булыгиным, министром внутренних дел Российской империи, вызвало общественное недовольство, что привело к Всероссийской октябрьской политической стачке. Причиной подобного недовольства был существенный ценз для обладания правом голоса: им наделялись только крупные плательщики промыслового и квартирного налога, крупные собственники недвижимых имуществ, а также крестьяне, но на особых основаниях. Результатом политической забастовки стал манифест 17 октября 1905 г. Он превратил Государственную думу из законосовещательного собрания в законодательный.

В отличие от современного российского парламента, Государственный совет и Государственная дума были равны в процессе законодательства (обладали равными правами), что определялось 106-й статьей Основных Государственных Законов: «Государственный Совет и Государственная Дума пользуются равными в делах законодательства правами»³. Такая система, скорее всего, была позаимствована из парламентского строя Третьей Французской республики⁴. В отличие от Франции, где система была относительно развитой и обе палаты избирались исключительно народом, в Российской империи такая система оказалась не практичной и приводила к

судебных и правительств. учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру» М. : Русская мысль, 1905. С. 112–120.

³ Россия. Законы и постановления. Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3е: [с 1 марта 1881 г.]. СПб. : Гос. тип., 1885–1916. Т. 26: 1906–1909.

⁴ Nicolet C. L'idée républicaine en France (1789–1924): essai d'histoire critique, Paris, Gallimard, coll. «Tel» (no. 251), 1995.

занятым казусам в истории Государственной думы и частым конфронтациям между Государственной думой и Государственным советом — фактически между органами, с совершенно разной политической историей и разными политическими позициями. Из вышесказанного следует, что Государственный совет, половина членов которого назначалась императором, *ex natura politica*, был более проправительственным и менее оппозиционным органом, чем Государственная дума.

Какое влияние это оказало на политические тенденции российского общества и национальные общества в Российской империи? Стоит отметить, что политические тенденции в русском обществе и ассоциированных с русскими территориями обществах сильно отличались от тенденций в исторически нерусских территориях. В дальнейшем, это исследование, помимо изучения тенденций российского общества, также будет основываться на обществах в следующих историко-географических областях Российской империи: в Польском царстве (территориях т.н. Конгрессовой Польши) и Великом Финляндском княжестве.

Российское общество по своей сути было разделено на две основных (весьма радикальных) группы — националисты, являвшиеся опорой русского трона, и левые реформисты, создавшие множество партий, стремящихся к мирному переходу от самодержавия к парламентской монархии. Доля революционеров на тот момент была весьма незначительна, что следует из выборов в Государственную думу IV созыва: основная сила революционеров — РСДРП — набрала только 14 мест, в то время как реформистский Союз 17 октября — 98 мест⁵. Несмотря на сведения о массовой фальсификации результатов выборов (например, т.н. теория нижегородского губернатора А. Н. Хвостова о способе формирования проправительственной думы), результатам выборов можно доверять лишь с оговоркой того, что IV Государственная дума была гораздо правее, чем было общество. Массовое полевание в обществе также отмечается и подтверждается периодическими изданиями в регионах. Например, петербургская газета либерального толка «Современное слово» указывала на сокращение националистических организаций на местах и на усиление оппозиционных настроений в буржуазных и помещичьих кругах⁶. Зная о массовой фальсификации выборов, российское общество считало Государственную думу более близким к обычным людям институтом, чем Государственный совет, тем не менее поляризация общества и формирование разделения российского общества, осложнили выражение политического мнения российского общества, что делает позицию российского общества по поводу двух законодательных политических институтов менее явной и менее систематизированной. Исходя из анализа политической обстановки в регионах, основным источником которого являются преимущественно региональные газеты («Современное слово» — Санкт-Петербург, «Рязанская жизнь», «Казанские губернские ведомости», «Нижегородская правда», «Голос» — Ярославская губерния), стоит отметить, что в целом полярность противоборствующих лагерей возрастала.

Польское общество, не подвергалось подобной проблеме. Сама теория построения национального государства в Польше отличалась множеством концепций: одни искали помощь в создании Польши в Германии, другие — в России. Основными направлениями поисков, связанных с Россией делились на автономистов (легалистов), искавших компромисс с Россией в создании более широкой Польской автономии, и революционеров, совместно с российскими радикальными социалистами и анархистами, видевших свое будущее в развале Российской империи. Память о неудавшемся создании суверенного государства, попытке кириллизации польского языка, фактическом вычеркивании этнонима «поляк» и топонима «Польша» (прим.: вместо указанных слов в правовой документации предлагалось использовать формулировки «губернии Привислинского края», «Привислинские губернии», «житель

⁵ Анохина З. Н. Четвертая Государственная Дума // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. 1992. № 2 (4). С. 86.

⁶ Автор не указан, Хроника // *Современное слово*. 1912. № 1594. С. 3.

Привислинского края»⁷) сформировало и обеспечило силой революционные польские организации. Это отмечается закатом политической жизни польских легалистов, в особенности А. Чарторыйского. Польские легалисты выступали за умеренную политику в отношении Российской империи и планировали постепенное отдаление от России и формирование польской автономии. Осознание иллюзорности таких надежд произошло постепенно в середине XIX в.: постепенная русификация Польши, превращение системы личной унии двух государств в систему обычного генерал-губернаторства, аресты и ссылки польских студентов привело к ответной радикализации общественных настроений. Именно формирование и обособление новых идеологий — национализма и радикального социализма — привело к возрождению революционной активности польского общества. Если в период 70-х — начала 90-х гг. XIX в. не наблюдалось ярких демонстраций польского национально-освободительного движения, то в XX в. польское общество вошло с высоко поднятой головой и большими ожиданиями. Уже в конце 90-х гг. XIX в. формируется разделение поляков не по территориальному признаку (немецкие, австрийские и российские поляки), а по идеологическому признаку (националисты в Лиге Народовой под руководством Романа Дмовского и польские социалисты, в частности Б. Лимановский и Л. Варыньский). В то же время набирают популярность их газеты «Рувность» (Równość) и «Голос» (Głos). В несколько поколений Конгрессовой Польши было воспитано на том, что Государственная дума и Государственный совет совместно проводили политику, направленную на уменьшение польского самосознания, что формировало негативное отношение к обеим палатам российского парламента⁸.

Отличная от Польши ситуация формировалась в Финляндии, где традиционно финские политики предпочитали кооперацию революции. Стоит отметить, что Финляндия вышла из состава Российской Республики после начала Гражданской войны, что гораздо позже, чем Польша. Связано это было с опасениями строить новое государство между двумя сильными государствами — Россией и Швецией. Кроме того, Финляндия имела свою таможенную, почтовую службу и органы правосудия. Доходы княжества не вливались в общеимперскую казну, а направлялись на собственные нужды. В 1868 г. Финляндия получила свою денежную систему. Финны были освобождены от прохождения обязательной службы в русской армии. Более того, финский язык начал свое развитие именно после присоединения к России. Совокупность этих фактов способствовало частичному пренебрежению идеей создания собственного государства, так как не было предпосылок для недовольства населения: русификация Финляндии имела минимальный характер и большей частью была связана с географическими названиями и бюрократическими вопросами, связанными с документооборотом и документохранением.

Отношение населения к Государственной думе и Государственному совету и обратное влияние этих законодательных институтов на население варьировалось в зависимости от исторического развития народов. В основе своей, российское население, составлявшее большинство Российской империи видели в Государственной думе полноценную, более демократическую и более народную альтернативу Государственному совету, что влияло на большую симпатию народа к думцам. Это подчеркивалось и конфронтациями между двумя институтами. Такая система делала законодательную власть в России более шаткой и подверженной кризисам, позже это привело к формированию негативной позиции государства к думе, применявшейся для ослабления ее позиции. Такая позиция привела к оппозиционной деятельности думы и формированию предпосылок для Февральской революции.

⁷ Бахтурина А. Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). М.: Российская политическая энциклопедия (Росспэн), 2004. С. 22.

⁸ Jezierski A., Leszczyńska C. Historia gospodarcza Polski, Warszawa: Wydawnictwo Key Text, 2003. S. 466.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Автор не указан. Хроника // Современное слово. — 1912. — № 1594. — 4 с.
2. Анохина З. Н. Четвертая Государственная Дума // *Magistra Vitae*: электронный журнал по историческим наукам и археологии. — 1992. — № 2 (4). — С. 86–121.
3. Бахтурина А. Ю. Окраины Российской империи: государственное управление и национальная политика в годы Первой мировой войны (1914–1917 гг.). — М. : Российская политическая энциклопедия (Росспэн), 2004. — 394 с.
4. Сперанский М. М. План государственного преобразования графа М. М. Сперанского: (Введение к Уложению государственных законов 1809 г.) : С прил. «Записки об устройстве судебных и правительств. учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственных установлениях», «О крепостных людях» и «Пермского письма к императору Александру». — М. : Русская мысль, 1905. — VI, 359 с.
5. Jezierski A., Leszczyńska C. *Historia gospodarcza Polski*. — Warszawa : Wydawnictwo Key Text, 2003. — 568 s.
6. Nicolet C. *L'idée républicaine en France (1789–1924): essai d'histoire critique*. — Paris : Gallimard, coll. «Tel» (no. 251), 1995. — 528 p.

REFERENCES

1. Author Unspecified. *Chronicle. Sovremennoe slovo*. 1912;1594:4. (In Russ.).
2. Anokhina ZN. The Fourth State Duma. *Magistra Vitae: An Electronic Journal of Historical Sciences and Archaeology*. 1992;2(4):86-121. (In Russ.).
3. Bakhturina AYU. The Outskirts of the Russian Empire: State Administration and National Policy during the First World War (1914–1917). Moscow: Russian Political Encyclopedia (Rosspen) Publ.; 2004. (In Russ.).
4. Speransky MM. Plan gosudarstvennogo preobrazovaniya grafa M. M. Speranskogo: (Vvedenie k Ulozheniyu gosudarstvennykh zakonov 1809 g.) with pril. «Zapiski ob ustroystve sudebnykh i pravitel'stv. uchrezhdeniy v Rossii» (1803 g.), statey «O gosudarstvennykh ustanovleniyakh», «O krepостnykh lyudyakh» i «Permskogo pis'ma k imperatoru Aleksandru» [The State Reform Plan of Count M. M. Speransky: (Introduction to the Compilation of State Laws of 1809) with an Appendix: «Notes on the Organization of Judicial and Governmental Institutions in Russia» (1803), the articles «On State Institutions», «On Serfdom», and the «Perm Letter to Emperor Alexander»]. Moscow: Russkaya mysl Publ.; 1905. (In Russ.).
5. Jezierski A., Leszczyńska C. *Historia gospodarcza Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Key Text; 2003.
6. Nicolet C. *L'idée républicaine en France (1789–1924): essai d'histoire critique*. Paris: Gallimard, coll. «Tel» (no. 251), 1995.