

пільну думку замість того, щоб іти на повіді ліберальної громадськості, й стати символом національного єднання. Між народом і царем має панувати «неограниченное взаимное доверие и тесная связь», — писав про новий курс державний секретар Є.А.Перетц⁴⁴. До того ж Олександр III, зміцнюючи владу, намагався звільнитися від інституційних перешкод і правових принципів епохи реформ, яку він сприймав як небажане вторгнення в монархічну систему, а Микола II пішов далі, вважаючи, що політична влада — це приватне володіння царської сім'ї⁴⁵.

В економічній галузі уряд відмовився від попередньої політики невтручання й почав активно підтримувати розвиток промисловості, здійснюючи індустріалізацію на державні дотації. Балансування бюджету проводилося за рахунок зростання акцизних зборів, іноземних інвестицій в економіку, а також за рахунок сільського господарства, що стало однією з причин масового голоду 1891 р.

6. Модернізація політичної влади на початку XX ст.

У наступні роки з'явилися нові проблеми, суть яких можна звести до такого нового політичного явища, як прагнення земства мати власне представництво при верховній владі. У суспільстві поглиблювались опозиційні настрої, захоплюючи найширші кола — земства, освічену громадськість, студентство, селянство і врешті робітників, які застрайкували спершу в Петербурзі, а згодом їх підтримали київські та харківські. Земські з'їзди набули важливого загальнополітичного значення, оскільки на них обговорювалася конституційна програма. Особливо авторитетними були ті з них, на яких йшлося про народну освіту та інші форми культурно-освітньої діяльності. Саме на них земства поставили питання про запровадження загальної обов'язкової освіти. Харківське і Катеринославське земства об'єднали свої зусилля для організації закупівлі сільськогосподарських машин і знарядь. Додався новий вид діяльності — організація юридичної допомоги населенню, яке через брак освіти потерпало від підпільних адвокатів. Найактивнішою в організації земської адвокатури була позиція Чернігівського земства. А Ялтинському повітовому земству навіть вдалося запровадити посаду юрисконсульта, який надавав допомогу не тільки земським діячам, а й місцевим жителям, причому безкоштовно⁴⁶.

Увеслом міністра внутрішніх справ Д.С.Сипягіна у квітні 1902 р. розпочалася нова хвиля селянських виступів. Микола II на зустрічі у Курську з волосними старшинами, у тому числі з Харківської і Полтавської губерній, пригрозив покаранням за прагнення незаконного розподілу землі. Він і раніше не сприймав конституційний рух земців, який широко підтримувала ліберальна опозиція з професійної інтелігенції, а тепер аби зупинити його, видав маніфест від 26 лютого 1903 р., обіцяючи звернути увагу на потреби сільського господарства та зміц-

нити відповідальність влади. Однак політична ситуація переломилася в інший бік, влада перестала спрямовувати думку громадськості, яка перехопила ініціативу в свої руки і події розвивалися не за сценарієм влади. Прояви співчуття вбивцеві міністра внутрішніх справ і шефа-жандармів В.К.Плеве свідчили, що влада втрачає авторитет і підтримку все ширшого суспільства.

Каналом тиску на уряд стали земства, котрі у листопаді 1904 р., квітні та травні 1905 р. провели загальноросійські з'їзди у Петербурзі, в яких активну участь взяли земські діячі Лівобережної України. Було висунуто низку соціальних і політичних вимог, серед них — право на особисту свободу і приватне житло, притягнення до відповідальності посадових осіб, припинення адміністративного переслідування, свободи віросповідання, слова, друку та зібрань. Особлива увага зверталася на зрівняння прав селян з правами інших станів, а всім громадянам надання політичних свобод. На переконання земців, народ через своїх представників повинен брати участь у законодавчій діяльності, а для цього пропонувалося уряду формувати Державну раду (Государственный совет) за виборним принципом, причому із запровадження двох палат, одна у складі представників від народу, інша — від органів місцевого самоврядування⁴⁷. Уряд у неpolітичній частині вирішив задовольнити вимоги земців, ба більше, міністр внутрішніх справ П.Д.Святополк-Мирський виступив із проектом реформ про включення до Державної ради виборних представників від земств і міських дум. Обіцянки сприймалися з недовірою, попри те, що імператор поклав їхнє виконання на Комітет міністрів. Невдала війна з Японією додала на адресу уряду низку нових звинувачень у келійності, непрофесійності, безвідповідальності, схваленні рішень у вузькому бюрократичному колі, й громадськість уже не чекала від нього результативних рішень. Події 9 січня 1905 р., чергове вбивство, цього разу великого князя Сергія Олександровича, московського генерал-губернатора, змусили Миколу II доручити особливій нараді під головуванням міністра внутрішніх справ О.Г.Булигіна укласти законопроект про Державну думу. Щоб припинити наростання революції верховна влада ухвалювала одне рішення за іншим — скасовувалася заборона на україномовне видання Священного писання; поляки західних губерній отримували право купівлі й оренди землі, якого вони були позбавлені після другого польського повстання; дозволено перехід з православ'я до інших релігій, скасовано низку обмежень для старообрядців. Були зняті виборні обмеження сільським жителям, волосним сходам повернуто право обирати гласних.

Під тиском всезростаючого опозиційного руху та страйкових виступів імператор Жовтневим маніфестом 1905 р. пішов на компроміс, надаючи населенню громадянські свободи, особисту недоторканність. Указом імператора від 5 жовтня 1906 р. ліквідовувалися особливі переваги на обіймання державних посад в залежності від станового походжен-

ня, за винятком іногородців, і таким чином дворянство позбавлялося чи не останнього свого привілею — переваг при вступі на державну службу та кар'єрному зростанню⁴⁸.

Незважаючи на каскадний перебіг подій, Микола II йшов лише на необхідні поступки, не втрачаючи віри у самодержавну владу. Положення про Державну думу, опубліковане 6 серпня 1905 р., надавало їй лише дорадчих повноважень. Сповідуючи ідею походження царської влади від Бога та особливий шлях розвитку Росії, для якої непритаманні західні форми правління, йому важко було зрозуміти вимогу часу. І не в останню чергу невпевненість у благонадійності війська, як і логічна аргументація реформаторів, особливо С.Ю.Вітте, примусила його підписати маніфест від 17 жовтня 1905 р., який став першим кроком у напрямку до конституції.

Зміни державного ладу — з абсолютної монархії на конституційну — знайшли відображення в Основних законах (23 квітня 1906 р.), що останнім часом кваліфікуються істориками, як й істориками права, за конституційний документ⁴⁹. Їхнє ухвалення відбувалося під тиском революційних подій, унаслідок чого кількість владних повноважень монарха зменшувалася за рахунок збільшення народного представництва в Державній думі, яка із дорадчого органу ставала законодавчим. Разом з оновленою Державною радою Росія отримала двопалатний парламент, хоча Микола II наполягав, щоб у першій статті було вказано: «Император всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный». Сама поява Думи сприймалася царським домом як похорони самодержавства, бо на церемонії її відкриття імператорська родина та прихильники незмінності самодержавства парадно одягнені стояли з однієї сторони, а з іншої — стояли горді селянські та робітничі депутати, в народному вбранні, часом у чоботях та одягнуті так само для демонстрації рівності з ними депутати-ліберали⁵⁰.

Через революційний перебіг подій урешті-решт Росія отримала представницький парламент у складі двох палат — Державної думи і Державної ради. І та, і та мали однакові права в сфері законодавства, функціонуючи у режимі взаємного контролю, однак позбавлялися права змінювати основні закони, їм не підпорядковувалися армія і флот. Ця прерогатива надавалася лише імператорові, який до того ж наділявся правом з'ясовувати протиріччя між палатами. Щоб утримувати владну протизагони до складу Державної ради входили порівну призначувані імператором члени та виборні від станів та інституцій⁵¹.

Незалежність виконавчої влади, яка зосереджувалася у створюваній Раді міністрів та у міністерствах виявлялась у тому, що уряд не став підзвітним Державній думі, зберігав відповідальність лише перед монархом. Вона підсилювалась і тією обставиною, що Міністерство імператорського двору не входило до міністерської системи і мало право необмеженого використання державних коштів. Судова влада здійснювалась іменем

імператора, як і раніше, а сам він наділявся «священною недоторканністю». Верховна влада обмежувалася лише в галузі законодавчої діяльності, яку імператор забезпечував разом з парламентом. Тож монарх залишався ядром політичної системи, перебуваючи поза соціальним і правовим контролем⁵².

Політичні партії, що стрімко виникли в Україні на рубежі XIX і XX ст., відображали різні спектри соціальної структури українського населення. Соціал-демократичні, революційно-демократичні, ліберальні, вони в притул зайнялися конструюванням власної ідейної платформи, стратегій і практик. Поряд з легальними відбувалися й нелегальні зібрання, в яких активну участь брали земські діячі, підтримуючи резолюції про конституційний лад, загальне виборче право, наділення селян землею та запровадження восьмигодинного робочого дня. Напередодні революції партії, однак, зайняли різні позиції, не змогли об'єднатися, щоб виробити спільну передвиборну платформу. Лише одна з них, Українська радикально-демократична партія, зблокувавшись з кадетами, змогла привести в думу І.Шрага, П.Чижевського, М.Біляшівського, А.Грабовецького, Ф.Шгейнгеля, А.В'язова.

Незважаючи на недосконалість виборчого закону, що базувався на непрямих, не загальних, а багатоступеневих виборах, з куріями і високим майновим цензом (щоправда, останній було знижено із дозволом брати участь у голосуванні фабричним робітникам), селяни не виправдали сподівань верховної влади, бо голосували переважно за опозиційні партії кадетів і трудовиків. Право безпосереднього обрання депутатів від українських губерній отримали 1477 виборців, з яких 576 — від землевласницької курії, 576 — від селянської, 394 — від міських виборців. На відміну від загального корпусу думських депутатів від українських губерній більше депутатів було селянського походження, відповідно з нижчим освітнім рівнем. Половина з них визначили себе українцями, а за партійною належністю одна з них належала до радикальних, інша — до консервативних партій. Усвідомлення спільних завдань не сформувалося відразу, і створення окремої української фракції на основі об'єднання з трудовою групою відбулося вже під час Другої думи⁵³. Долаючи усвідомлення про належність до різних політичних течій, члени Українського петербурзького клубу організувати Українську парламентську громаду, яка заявила, що Україна є не тільки частиною держави, а й нацією⁵⁴. Думська її діяльність у складі 44 депутатів на чолі з І.Шрагом стало найвищим досягненням українського національного руху початку XX ст. Українське питання було винесено на загальноросійську політичну арену. Обговорювалося воно в двох площинах — як реформувати і модернізувати Російську державу на основі федеративної децентралізації й автономного управління національними окраїнами в цілому, так і забезпечення розвитку української нації зокрема.

Надзвичайно гострого політичного значення набуло земельне пи-

тання, програми з'ясування якого подали до Думи кілька партій. Кадети передбачали наділення за викуп селян землею, яку ті отримували б на правах користувачів. Трудовики пропонували націоналізувати землю і ліквідувати поміщицьке землеволодіння. Есери обстоювали принцип зрівняльного розподілу землі, а урядовий проект передбачав лише надання селянам таких самих прав, як і іншим станам, і заміну станового управління безстановим. Українська фракція була однією з найактивніших під час їхнього розгляду, зокрема в обговоренні депутати Полтавської і Київської губерній брали постійну участь. За відчуження землі висловилося 16 депутатів. Певно, що жоден із проектів не міг бути прийнятим, а вимога кадетів увести до Ради міністрів думських лідерів викликали такий протест, що і імператор, і члени уряду висловилися за розпуск Думи. Заклик 180 думців не сплачувати податків і ухилитися від армійського призову не дав бажаних результатів.

Вибори до другої Думи проводилися згідно з тим же виборчим законом від 11 грудня 1905 р., що і до першої, й тому ліві депутати склали майже половину її членів. І це незважаючи на обіцянки прем'єр-міністра П.А.Столипіна запросити до свого кабінету помірковано-ліберальних діячів, створення ним військових польових судів, переслідування учасників передвиборних мітингів, обмеження свободи друку, а також сенатських пояснень про позбавлення виборчих прав деяких категорій робітників і селян. Разом із тим були вжиті й інші заходи, аби заручитися підтримкою виборця, й серед них такі, як передача Селянському банку удільних земель для продажу їх селянам, скасування подушного податку і кругової поруки там, де ще вони практикувалися; запроваджено вільне отримання паспортів⁵⁵. Виконання урядової програми відштовхнуло, звичайно, частину населення від лівих партій, тим більше, що вони зараховувалися до нелегальних. Однак у Думі почало формуватися праве крило, так як зменшилася кількість депутатів від кадетів, оскільки їхній аграрний проект не влаштовував селянського виборця. Позиція П.А.Столипіна в аграрному питанні різко відрізнялась від думських партій, адже він вважав проблемою селянства не малоземелля, а низьку культуру господарювання. Політичний спектр Думи ясно вказував на те, що вона ніколи не підтримає урядову позицію як в аграрному питанні, так і в усіх інших.

Аби отримати податливу Думу, а не політичного суперника, тобто орган, в якому постійно точаться суперечки з урядом про те, що виконавча влада має підкорятися законодавчій, і про черговість реформ, слід, на думку імператора та членів уряду, змінити її депутатський склад. А цього можна було досягти лише шляхом запровадження нового виборчого законодавства. Спад революції як і вжиті урядом заходи з дискредитації Думи, серед яких звинувачення її у намірах змінити соціально-політичний лад, дозволило Миколі II позбавити її повноважень та оголосити вибори на основі нового виборчого закону. Цим самим імператор

використав достатню ефективний механізм для регулювання складу Думи, порушив чинне законодавство, адже без участі думських депутатів він не мав права ухвалювати такого правового акта.

Закон від 3 червня 1907 р про нові вибори увійшов в історію як Тричервневий переворот, адже він позбавляв права брати участь у виборах цілі історичні регіони, зменшував кількість міст з прямими виборами, а головне робив ставку на те, що широкі верстви суспільства не голосували, а внаслідок депутатами Думи ставали дворяни-землевласники. Проведення виборів на основі цього закону дозволило уряду сформува-ти і третю, і четверту Думу з депутатів, які не відображали ні реальної розстановки політичних сил, ані настрою широкої громадськості. Зате імператор і уряд дістали парламент, який поділяв їхню позицію та готовий був до співпраці. А це також було немало, бо депутати вчилися контролювати уряд у багатьох питаннях, та найголовніше обґрунтовувати бюджет та інші фінансові витрати держави. Вважати, що внаслідок цього держава отримала збалансовану владу не можна, адже необхідні реформи, за які ратував П.А.Століпін, і серед них створення селянина-власника як опори уряду, тепер відхилялися правими, які переважали і у Думі, і у Державній раді. Внаслідок цього йому все частіше доводилося застосовувати надзвичайне законодавство. Політичну стабілізацію порушував і Микола II, який широко користувався наданим Основними законами правом верховного управління. Консервативний склад Державної ради часто відхиляв проекти законів, зважаючи або на особисті, або на групові інтереси. Останнє давало аргументи Миколі II підняти статус верховної влади і робити її серйозним фактором внутрішньої політики, а тому він ставив питання про перетворення Думи в дорадчий орган. Влаштоване грандіозне святкування 300-річчя дому Романових вкотре нав'язувало суспільству ідею про повернення до самодержавних форм правління, як «исконно руської» його складової. Однак цю ідею не підтримали ні міністри, ні оточення імператора⁵⁶. Дума внаслідок державної стабільності, якої вдалося досягти як силовими методами при придушенні радикальних виступів, так і реформуванням економіки, набула певного авторитету. На її розгляд виносилися законопроекти від конституційно-демократичної партії та уряду. Незважаючи на те, що вони значно відрізнялися один від одного, але Дума, поєднавши їх, запропонувала створити нову місцеву інституцію, яка б поєднувала функції господарської і адміністративної одиниці. Ураховуючи позитивне ставлення населення до земств, Дума обговорювала волосне земське управління. Щодо компетенції волосного земського зібрання, то 50-річний досвід підказав рішення, що найменша земська одиниця повинна мати такі самі повноваження, що й повітове чи губернське зібрання. Обов'язки волосної земської управи, на відміну від інших земських управ, поділялися на господарські й адміністративні, серед яких

найсуперечливішим виявилось питання стягування податкових зборів та їхні розміри. Найбільшу підтримку отримала пропозиція про розгляд кожного кошторису повітовим земським зібранням.

Питання про земське виборче право з'ясовувалось набагато складніше. Пропозиція опозиції про загальне виборче право не сприймалася більшістю Думи і тому його отримали власники нерухомих маєтностей, які сплачували земський збір. Зате воно охоплювало навіть тих, хто володів кількома саженими землі. Виборче право при постійному запереченні з боку селян-чоловіків отримали жінки, причому не лише пасивне право — обирати, а й бути обраними волосними земськими гласними. Не було порозуміння і при обговоренні питання про склад виконавчого органу. Комісія з місцевого самоврядування пропонувала традиційно волосну земську управу із голови та двох членів. Члени ж Думи заперечували, вважаючи доцільним запровадити одноособовий орган — волосного старшину. Питання розв'язалося компромісом: перевага була віддана волосній земській управі з умовою, що і голову, і членів на посаді схвалюватиме колегіальний орган — особливе присутствіє повітового з'їзду. Вузловою для всіх цих питань виявилася проблема заміни станового принципу в управлінні, на якому віками трималася Російська монархія, всестановим⁵⁷. Однак надмірне захоплення проблемою волосних земств, тривале її обговорення, інертність Державної думи як і Державної ради спричинило ситуацію, що напередодні Першої світової війни волосне управління не було запроваджене. Волосні земства були створені лише після лютого 1917 р.

До третьої Думи українські партії не провели жодного свого кандидата. Не було створено й окремої української фракції, що звичайно вплинуло на обговорення невеликої кількості проблем, що зосередилися у запровадженні української мови у початкових школах і місцевих судах. Така ж ситуація склалась і у четвертій Думі, однак заборона уряду святкувати 100-річчя Тараса Шевченка привернула до українського питання всі думські фракції.

Виявилось, що тричервнева монархія була тимчасовою спорудою, бо спиралась на тонкий станово-класовий прошарок суспільства. Тим більше, що права більшість вважала політичні реформи 1905—1906 рр. помилкою. Суперечливий процес трансформації абсолютної монархії у конституційну не став доконаним фактом, адже модернізаційні наслідки реформ, зокрема і діяльність парламенту, глибоко не вкорінилися в соціальну практику, а не з'ясований конфлікт між національними регіонами і центром виявили слабкість імперії. Достатньо було катастрофічних потрясінь Першої світової війни, щоб політична система Росії впала під уламками Жовтневого перевороту 1917 р., а Україна розпочала свій важкий шлях до незалежної держави. Досвід парламентської діяльності, що його набули українські депутати, не пройшов даремно, а був використаний ними при створенні Української Центральної Ради.