

В. В. Сичова,
к.і.н., доц., доцент кафедри соціальної
і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ УКРАЇНСЬКОЇ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ З СИСТЕМАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ АВСТРІЇ ТА РОСІЇ (XIX – поч. XX ст.)

Доведено, що стадіальне зміцнення модернізації систем державного управління в Австрії та Росії обумовило специфіку виникнення та функціонування їхніх інститутів парламентської опозиції. Встановлено, що тип моделі інституційної взаємодії парламентської опозиції з системою державного управління залежить від ступеня централізації останньої, розвиненості місцевого самоврядування та представницьких органів влади. Визначено, що на етапі становлення українська модель характеризувалася відсутністю цілісності та чуттєвими регіональними особливостями; у процесі трансформації акумулювала риси консенсусного, конфронтаційного та конформістського типів відповідної взаємодії.

Ключові слова: інститут парламентської опозиції, система державного управління, українська модель інституційної взаємодії, децентралізація, місцеве самоврядування.

Посилення конфронтації між сучасною політичною опозицією та урядом в Україні, протистояння між останнім та главою держави актуалізує вивчення традицій взаємовідносин української опозиції та органів державного управління. У даному контексті на особливу увагу заслуговує аналіз австрійської та російської систем державного управління, в надрах яких виник та розвивався інститут української парламентської опозиції, відповідно на західноукраїнських і східноукраїнських землях у XIX – на поч. XX ст.

Теоретичним підґрунтям аналізу відносин української парламентської опозиції з органами державного управління Австрії та Росії можуть служити роботи відомих західноєвропейських, американських, російських та українських дослідників. Методологією дослідження типу моделей взаємодії інституту політичної опозиції та системи державного управління є комплексне застосування системного (Й. Шумпетер, М. Дюверже, Р. Арон), структурно-функціонального (Т. Парсонс, Д. Істон, Г. Алмонд), конфліктно-функціонального (Л. Козер, Р. Дарендорф, С. Ліпсет), інституціонального

(К. Поппер, А. Гелен), плюралістичного (Р. Даль, А. Лейпхарт, Х. Лінца) підходів.

Вітчизняні історики на початку ХХ ст. (Д. Дорошенко, І. Крип'якевич, Н. Полонська-Василенко) у загальнонаукових дослідженнях з історії України, висвітлюючи соціокультурні, історико-географічні, економічні та політичні умови розвитку Австрії та Росії у ХІХ – на поч. ХХ ст., торкалися проблем виникнення українського парламентаризму [3; 6; 11]. Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. виходить низка робіт, де аналізується досвід українського парламентаризму в дореволюційних австрійському та російському парламентах, опозиційна діяльність парламентаріїв від українських губерній у Державній Думі Росії [1; 4; 9; 14 – 17]. Дослідження російських політологів (Г. Гаврилова, К. Пономарьова, О. Циганкова) і українських вчених (С. Бондар, І. Варзара, Н. Вінничук, Л. Маймескулова, М. Михальченка, Р. Павленка, І. Підлуської, С. Рябова, Л. Червоної, В. Якушика) про походження, сутність інституту політичної опозиції, дають певні уявлення про витoki інституту української опозиції, чинники та проблеми її інституціоналізації. Разом із тим, питання щодо становлення й формування моделей взаємодії української опозиції з органами державного управління в Новітній час потребують подальшого вивчення.

Метою даної статті є виявлення особливостей інституційної взаємодії української парламентської опозиції з системами державного управління Австрії та Росії у ХІХ – на поч. ХХ ст.

Сучасна модель відносин інституту політичної опозиції та системи державного управління в Україні зумовлена тим, що структурне оформлення української політичної опозиції відбувалося за відсутності української держави, в парламентах двох держав – Австрійської та Російської монархій. Не дивлячись на певну схожість, на перший погляд, умов розвитку обох імперій, формування інституту політичної опозиції на західноукраїнських та східноукраїнських землях (які відповідно, належали Австрії та Росії) та взаємодія його з органами державного управління мали суттєві відмінності.

Австрійська та Російська імперії наприкінці XVIII ст. характеризувалися традиційними формами управління, необмеженою владою монархів, які зосереджували у своїх руках усю законодавчу, виконавчу та судову владу. Трансформація ієрархічної системи управління в бюрократичну відбулася в Австрії в середині XIX ст., а в Росії – на поч. XX ст., що, відповідно, на 200 та 250 років пізніше, ніж у західноєвропейських країнах.

Австрійська та Російська імперії являли собою багатоскладні, гетерогенні (поліетнічні, полікультурні) утворення, народи яких знаходилися на різних рівнях соціально-економічного розвитку. Разом з тим, території з компактним проживанням українців, які відійшли до Австрійської монархії у XVII – XVIII ст.: Закарпатська Україна (у складі Угорського королівства), Галичина та Буковина (після розподілів Польщі), – характеризувалися протистоянням в кожному з них двох національних сегментів. Так, у першій переважали два етноси – угорський та український, у другій – польський (на заході) та український (на сході), у третій – український (у північній частині) та мішаний україно-румунський (у південній частині) [3, с. 526]. Угорці, поляки і румуни раніше були панівними націями в державах, у складі яких перебували українці. Оскільки державі Габсбургів бракувало сильного централізованого державного апарату, то останні знаходилися в опозиції, в першу чергу, до кожних з ”державницьких” народів, на відповідних територіях, а не до австрійського уряду. Національну опозицію до влади викликало насадження цісарем-реформатором Йосифом II німецької мови в культурному житті (1780 – 1790-ті рр.) без врахування національних особливостей окремих народів з метою посилення централістської управлінської вертикалі [3, с. 528].

Для більшої частини українських земель (Лівобережна, Слобідська, Правобережна та Південна Україна), які з кінця XVIII ст. повністю потрапили під юрисдикцію Росії, було характерне ще більше розмаїття національного складу населення з привілейованим станом російського та дискримінацією інших етносів. На відміну від Австрії, Росія характеризувалася централізованою системою державного управління, з чого можна передбачити

досить сильну національну опозицію до російського уряду. Але, оскільки в Росії до мовних, релігійних утисків національних меншин додавалося ще й соціально-економічне гноблення, то за теорією груп у політиці (А. Бенлі, Д. Трумена), можна простежити "перехресчування інтересів" або "частково співпадаючу приналежність". Саме це стримувало формування політичної опозиції та знижувало її роль, бо через сумарну дію різнорідних чинників індивіду важко було зробити певний вибір, що й зумовлювало поміркованість його поглядів [12, с. 41, 42].

В Австрії та Росії з другої половини XVIII ст. стала проводитися політика просвітницького абсолютизму, притаманна країнам із наздоганяючою модернізацією: влада надавала громадянські свободи деяким верствам населення за збереження розвиненого адміністративного ладу, бюрократизації громадського життя. Проведення австрійським цісарем Йосипом II селянської реформи (ліквідація особистої залежності селян від панів) посилювало незадоволення землевласників, проте зменшило селянську опозицію. Катерина II подарувала громадянські права землевласникам ("Жалувана грамота дворянству", 1785 р.), чим зменшила їхнє незадоволення. Разом із тим, жорстоко розправилася з селянсько-козацькою опозицією у вигляді війни під проводом О. Пугачова (1773 – 1775 рр.).

Отже, у вищезазначених імперіях до кінця XVIII ст. не існувало умов для легалізації політичної опозиції. Разом з тим, певна децентралізація державного управління в Австрії створювала підґрунтя для її розвитку, на відміну від централізованої Росії.

Після поразки Наполеона I в Австрії, яка очолила Німецький союз 34 держав, відбулася реставрація абсолютизму, запанували реакція й терор, що унеможливило існування легальної опозиції [18, с. 332]. Як зазначав Ф. Енгельс, починаючи з 1815 р., тридцять років Австрію майже не знали в Європі, як і Європу майже не знали в Австрії. Він навіть називав її «європейським Китаєм» [19, с. 456, 458]. Перетворюючи вищі класи в знаряддя урядових вимагань (здириств), глава австрійського уряду князь Меттерніх

обернув незадоволення народу проти нижчих державних чиновників. Австрійські капіталісти (яких було дуже мало) та землевласники підтримували уряд. Тому, на думку Ф. Енгельса, незадоволення центральним урядом майже або взагалі не спостерігалось [Там же, с. 454, 456].

Легалізації опозиції заважала й відсутність в Австрії до 1848 р. місцевого самоврядування. Тільки окремі міста мали свої власні статuti. Влада на місцях зосереджувалася в руках ставлеників корони та місцевого дворянства. Між тим, в окремих місцевостях існували певні умови для зародження та становлення політичної опозиції. Цьому сприяли децентралізація державного управління, зокрема, губернське правління в Галичині, Буковині з елементами колегіальності у прийнятті рішень. А також місцеві парламенти: угорський (ще за феодальною конституцією) з дебатами, боротьбою збіднілої опозиційної маси дворянства проти уряду та магнатів; галицький Становий сейм (за Становою Конституцією, 1817 р.). Навіть незначну угорську автономію Ф. Енгельс називав "небезпечною складовою в австрійській державній будівлі", бо за неможливості існування в Австрії опозиції, угорська конституція могла викликати "дух незадоволення" або "прагнення до реформування" у віденській буржуазії [19, с. 457].

Опозиційні настрої охопили Відень і перекинулися на всі національні райони Австрії: Чехію, Італію, Галичину, Буковину, – під впливом революційного руху, так званої "весни народів", викликаного Французькою революцією 1848 р. На відміну від поляків Галичини, які вимагали відновлення незалежної польської держави [19, с. 472], українці виступили як лояльна опозиція до австрійського уряду. Вони лише скористалися нагодою подати петицію до цісаря з вимогами не політичної, а культурно-національної автономії: введення української мови в народних і вищих школах, органах влади, зрівняння в правах духовенства трьох обрядів, доступу українців до управлінської діяльності [3, с. 532]. Австрійський уряд знайшов у них підтримку в боротьбі з угорцями й поляками і навіть мав наміри з'ясувати політичні та національні прагнення українців. Наслідками цього можна вважати

набуття українцями досвіду управління місцевими справами в результаті діяльності політичної організації Головна Руська Рада (ГРР). Її навіть характеризують як свого роду "тимчасовий національний уряд". Підставою для цього стало існування у неї спеціальних відділів для управління шкільництвом, селянськими справами, фінансами; створення нею власних збройних сил – Народної Гвардії. ГРР займалася вирішенням соціально-економічних проблем через мережу 45 провінційних рад, які спиралися на діяльність церковних осередків – деканатів [11, с. 328; 6, с. 283 – 284]. Разом із тим вона вперше висунула вимогу політичної автономії для українців в Австрії. З цією метою українці передбачали здійснити територіально-адміністративні зміни: поділ Галичини на дві окремі частини – українську та польську, а також з'єднання Галичини з Буковиною та Закарпаттям [6, с. 284]. Україно-польські протиріччя загострилися й у Слов'янському Конгресі в Празі (червень 1848 р.), де українські делегати від ГРР озвучили її основні гасла [3, с. 532; 1, с. 30 – 31; 4, с. 59].

Під впливом революційного руху 1848 р. на певний час відбулася лібералізація режиму, було скасовано кріпацтво, що сприяло легалізації політичної опозиції. На підставі першої австрійської Конституції (25.04.1848 р.) цісар Фердинанд I скликав парламент – Рейхстаг (липень 1848 р.). Представництво від Галичини складало $\frac{1}{4}$ депутатського корпусу (96 послів, серед яких 39 українців); ще п'ять українців були обрані від Буковини. Українська депутація була незначною – 10% (44 особи) парламентського складу [3, с. 533; 1, с. 32 – 33; 4, с. 60 – 61]. Проте вона отримала можливість артикулювати основні вимоги українців та ставити завдання перед органами державного управління. На першому плані для українських депутатів в австрійському парламенті стояло національне – державотворче – питання, а соціальні – на другому [6, с. 285; 1, с. 34; 4, с. 61]. Сильне україно-польське протистояння в Галичині, за умов лояльності українців до уряду, зменшувало вплив опозиції на систему державного управління. Це, на наш погляд, дозволило австрійському уряду проігнорувати політичні вимоги галицьких

українців. Разом із тим, певних успіхів досягла регіональна українська опозиція в Буковині. Її лояльність до уряду, угоди з німцями на фоні антирумунської спрямованості, а також небажання влади посилювати позиції українців в імперії шляхом соборності українських земель спричинили перетворення Буковини у 1849 р. на окремих "коронний край" з власним сеймом і адміністрацією. Підтримка австрійським урядом вимог культурно-національної автономії закарпатських українців [6, с. 293], на наш погляд, викликана прагненням влади зменшити вплив угорської опозиції в даному регіоні. То ж формування сильної регіональної національної опозиції, що мала різні вектори спрямованості, дало можливість владі на власний розсуд вирішити питання адміністративного поділу держави.

Отже, тодішня українська опозиція характеризувалася лояльністю до австрійського уряду, сподіваючись на його допомогу в справедливому вирішенні національного питання. Одночасно вона була спрямована проти польської антиурядової опозиції, набуваючи національного та релігійного окрасу. Ставлення до поляків як до поневолювачів заважало українській опозиції адекватно оцінити існуючі реалії.

Можливості для формування інституту політичної опозиції, в т.ч. української, були перервані вже через два роки реставрацією абсолютизму. Після приборкання угорського повстання австрійський уряд розігнав парламент, який працював над конституційним проектом (Кромержизська конституція) з перебудови імперії на засадах децентралізації та федералізму. Конституцію 1848 р. було скасовано, а замість неї оголошено "Оломунецьку" (4.03.1849 р.) октройовану конституцію (тобто даровану згори від імені імператора). Будучи результатом синтезу традиційних соціальних відносин із новими політичними формами, остання максимально обмежила права народного представництва. За цією конституцією Австрія оголошувалася неподільною, централізованою і самостійною (відділеною навіть від Німеччини) монархією. По суті, вже з 4 березня 1849 р. абсолютизм в Австрії був у всіх відношеннях повністю відновлений [19, с. 499, 501, 503]. А Імператорський патент від 31

грудня 1851 р. закріпив реставрацію абсолютизму [4, с. 63 – 64; 3, с. 533]. Монарх уособлював носія державного суверенітету, зосередивши у своїх руках, по-суті, всі три гілки влади. Як глава виконавчої влади, він призначав і зміщав міністрів за своєю волею, що призводило до незалежності уряду від парламенту; здійснював законодавчу владу сумісно з парламентом; призначав суддів. Юридичне оформлення монархічного принципу у Конституції Австрії обмежувало парламентаризм і затримувало легалізацію політичної опозиції, ставало на заваді перетворенню останньої на суспільний інститут в системі державного управління країни.

Австрійський уряд повернувся до системи централістично-бюрократичного правління. У Галичині замість губернського правління створено намісництво на чолі з намісником, а в Буковині – крайове правління з крайовим президентом. У нових адміністративних одиницях було ліквідовано елемент колегіальності і встановлене єдиноначальне правління, за якого намісник та президент підпорядковувалися вищестоящим органам. Закарпаття у складі Угорщини не було виділено в окремий коронний край [8, с. 3]. Оголошені Конституцією 1850 р. обласні сейми, в т. ч. і галицький, так і не були скликані. Літом 1851 р. була розпущена Головна Руська Рада.

Відсутність можливостей для легалізації опозиції в умовах реставрованого (вдруге після 1814 р.) абсолютизму вилилася через 10 років у черговий сплеск національно-визвольної війни італійців проти австрійського уряду. Поразка Австрії примусила її уряд до реформування політичної системи на засадах конституційності та парламентаризму, до певної децентралізації державного управління. Так, нова австрійська конституція (20 жовтня 1860 р.) передбачала широку компетенцію провінційним сеймам, які мали від себе обирати делегатів до австрійського парламенту у Відні. Імперія мала набути рис федерації, а крайові сейми – законодавчих прав [4, с. 66].

В Австрії почав впроваджуватися демократичний централізм у державному управлінні [3, с. 534]. За Конституцією 1861 р. відновив роботу імперський парламент, який отримав власну назву „Рейхсрат” (Державна Рада).

Галичина отримала автономію з власним сеймом (ландтагом), вибори до якого здійснювалися за куріальною системою. Не дивлячись на переваги, які надавала виборча система землевласникам (які в більшості були поляками), українці (в більшості селяни) провели до регіонального сейму 1/3 (49) депутатів [3, с. 534; 11, с. 329; 4, с. 67].

Разом із тим, австрійська Конституція 1861 р. звужувала компетенцію крайових сеймів до "необхідних меж", тобто до обговорення й вирішення суто місцевих справ. Хоча за сеймами залишалося право формувати склад парламентської депутації, польські парламентарії стали в опозицію до централістських устремлінь уряду, вимагаючи розширення прав крайових сеймів. Українські депутати пропонували залишити за крайовими сеймами виключно місцеві питання, застерігаючи, що автономія може сприяти гегемонії одного народу над іншим [4, с. 68]. Нехтування австрійською владою вимог українців, невирішеність українського питання, не змінило лояльного ставлення до уряду з боку регіональної української опозиції, з одночасним протистоянням її з поляками.

Уже через два роки австрійський уряд змінив своє лояльне ставлення до українців Галичини, переорієнтувавшись на зближення з поляками. Це було обумовлено посиленням москвофільських настроїв серед перших та антиросійських – серед останніх, після придушення російським царизмом збройного повстання в Царстві Польському (1863 – 1864 рр.). Завдяки неофіційній урядовій підтримці, поляки Галичини отримали реальні важелі управління. Не лише крайовий сейм, але й місцева адміністрація (крайова управа), суд, самоврядування опинилися в їхніх руках. Польська мова замість німецької стала офіційною від нижчої школи до університету, в суді. Лише поляк за національністю мав можливість стати намісником Галичини, вводилися інші пільги, які підкреслювали зверхність польської народності над українською [4, с. 66; 6, с. 286]. Тому в Галицькому сеймі українська меншість вела з польською більшістю боротьбу, „в якій справи формальні, питання мови переважали над справами соціально-економічного характеру й яка не давала

майже ніяких практичних наслідків для української сторони, почала, – як зазначав Д. Дорошенко, – розхолоджувати народні маси до участі в виборах і взагалі у парламентському житті” [3, с. 535]. З роками кількість українських послів у сеймі зменшилася до 14 (у 1877 р.), 11 (1883 р.); у віденському парламенті – з 12 (1861 р.) до трьох (1879, 1885 р.) [11, с. 329; 6, с. 288; 4, с. 66, 67, 70]. То ж за такої кількості в українській опозиції не було реальних важелів впливу на механізми державного управління.

Подальша децентралізація державного управління Австрії була спричинена її поразкою (1866 р.) у війні з Прусією. З метою заручитися підтримкою Угорщини Австрія надала їй у 1867 р. внутрішню автономію: право на свої законодавчі органи, власний уряд. Загальні справи Австрії та Угорщини мали вирішуватися за допомогою делегацій від їх представницьких органів, що скликалися щорічно. Держава отримувала назву Австро-Угорщина, імператор Австрії оголошувався одночасно й королем Угорщини, об'єднуючи у своїй особі обидві частини двоєдиної імперії [18, с. 337]. І хоча Австро-Угорщина не перетворилася на федеративну, а ставала дуалістичною країною, з'являлося більше можливостей для інституалізації регіональної опозиції, в т. ч. української.

Австрійська поразка у війні з Прусією посилила москвофільські настрої серед галицьких українців, їхні сподівання на приєднання Галичини до Росії [3, с. 534]. Це також вплинуло на спрямованість української опозиції в австрійському парламенті. У 1873 р. її представник виступив із обвинуваченнями уряду в потуранні полякам у справі планомірного знищення української нації [4, с. 70], що засвідчило початок відходу української опозиції від проурядової орієнтації.

Структуризація української політичної опозиції та суттєві зрушення у характері її діяльності в австрійському парламенті відбулися на початку ХХ ст. Це зумовлювалося виникненням політичних партій, а також ухваленням нового виборчого закону (січень 1907 р.), що проголошував загальне (за виключенням жінок та військовослужбовців), пряме виборче право при таємному

голосуванні. Кількість депутатських місць українців у Рейхсраті зростає з 8 (у 1891 р.) до 26 (у 1907 та 1911 рр.), а у 1910 р. заступником його голови було обрано українця К. Левицького (вперше в історії австро-угорського парламенту) [3, с. 72, 75]. Опозиційна діяльність українських депутатів призвела до економічних та культурних поступок з боку уряду: концесії на господарські установи, гімназії, університетські кафедри. Вони також піднімали питання щодо національної автономії. За підтримки чеських депутатів у 1911 р. українська опозиція виступила проти намагання більшості провести не вигідний для національних меншостей бюджет, що спричинило парламентську обструкцію¹ та розпуск Рейхсрату [6, с. 292].

Регіональна українська опозиція в Галичині на початку ХХ ст., залишаючись антипольською, набула антиурядового характеру. З 1908 р. українська опозиція неодноразово застосовувала тактику сецесії² та голосної обструкції [6, с. 292]. Хоча вибори до Галицького сейму проводилися за куріальною системою, що забезпечувало переваги полякам, збільшився вплив української опозиції на вирішення соціально-економічних питань. Можливо, це обумовлювалося зовнішньополітичним протистоянням Австрії та Росії, що змушувало австрійський уряд іти на подальші поступки українській опозиції.

Збільшення українського представництва у Галицькому сеймі з 1914 р. (після запровадження загального виборчого права на виборах до сейму) [4, с. 75] надало українській регіональній опозиції реальні важелі впливу, за що вона пішла на угоду з урядом щодо підтримки українським громадянством Австрії у випадку війни з Росією [6, с. 293]. Отже, надання можливості українцям вирішувати національне питання змінило ставлення їхньої регіональної опозиції до уряду та органів влади з антиурядового на лояльне.

Вимоги української опозиції щодо реальної рівності з іншими національностями, національного самоврядування, соціально-економічних проблем, перетворювали "українську проблему" на політичну. Як зазначав І.

¹ Метод парламентської боротьби, спрямований на зрив зборів шляхом створення шуму, проголошення довгих промов, що не мають відношення до справ, закриття дебатів.

² Утримання від відвідування парламенту.

Крип'якевич, "галицькі українці намагалися опанувати всі ділянки життя своєї країни і створити базу під майбутню державність" [6, с. 293]. Українську опозицію в австрійському парламенті, яка піднімала питання про політичну самостійність України в її соборницькому спрямуванні, можна охарактеризувати як лояльну, конструктивну, а модель її взаємодії з системою австрійського державного управління – як консенсусну.

В Росії, як і в Австрії реформи просвітницького абсолютизму почалися наприкінці XVIII ст. Проте реакція, яка запанувала після розгрому декабристського повстання (1825 р.), тривала до 1861 р. без будь-якого впливу революційного процесу 1848 р. на суспільне життя. Спроби певної децентралізації державного управління в 1860–1870-х рр., після скасування кріпацтва та введення земського самоврядування, були зупинені низкою контрреформ 1880-х рр. Відсутність умов для легалізації політичної опозиції обумовило терористичну діяльність народовольців, есерів, а також призвело до Першої російської буржуазної революції 1905 – 1907 рр. Під час останніх подій відбулися суттєві зміни в системі державного управління. Ухвалення "Основних законів Російської імперії" (квітень 1906 р.) змінило систему органів влади. Було створено новий вищий законодавчий орган у царській Росії – Державну Думу. Хоча думська монархія була не парламентською, а дуалістичною (із великими повноваженнями імператора), вона припускала розділення властей. Імператор, як і раніше, зберігав повноту виконавчої влади. Але в області законодавчої, фінансової – народне представництво мало вельми відчутний вплив. Для проведення в життя нового закону або відміни старого була потрібна згода обох законодавчих палат – Державної думи і Державної Ради. Цей же принцип застосовувався і в бюджетних питаннях: бюджет, асигнування, податки, державна або гарантована державою позика здійснювалися тільки після схвалення законодавчими установами. Дума отримала право законодавчої ініціативи, а також давати згоду на проекти, що вносяться виконавчою владою, редагувати їх. Законопроект, що не отримував її схвалення, в силу не вступав. Правда, уряд міг ввести потрібні йому закони (по

ст. 87 Основних законів) в обхід Думи, відправивши її на канікули. Як Державна Дума, так і Державна Рада мала право вносити запити міністрам, коли дії органів влади або конкретних урядовців (в т. ч. і міністрів) представлялися незаконними.

За виборчим положенням від 11 грудня 1905 р. Державна Дума обиралася на п'ятирічний термін. Не було групи населення, яка принципово позбавлялася б права голосу (за виключенням жінок та військовослужбовців). За допомогою інституту голосування, близького до загального, управління державою в якійсь мірі підпорядковувалося контролю народного представництва. Існувала куріальна система із двоступеневою системою виборів майже для всіх курій (навіть робітничої), крім селянської, де вибори відбувалися в три етапи. Державна Рада складалася наполовину з осіб за призначенням від Государя, наполовину з виборних [5, с. 252 – 260; 7, с. 444; 9, т. 2, с. 6]. Нова система державного управління проіснувала 11 років.

Особливість російського парламенту та опозиції в ньому полягала в тому, що вони виникли й функціонували в умовах існування та діяльності політичних партій. І хоча російське законодавство не надавало партіям правового визнання (партії не виступали повноправними суб'єктами політичного, у тому числі і виборчого процесу), все ж їхнє існування полегшувало структурування парламенту та формування парламентської опозиції на підставі партійної виборчої платформи. Більшість загальноросійських та всі українські партії містили у своїх програмах пропозиції щодо вирішення національного питання. Разом з тим домінуючими були соціально-політичні вимоги.

Представники українських губерній в I Державній Думі утворили українську парламентську (думську) Громаду. До її складу входили 44 депутати, з яких майже половина були селянами [3, с. 548]. Головою Громади було обрано адвоката з Чернігівщини І. Шрага, представника блоку ліволіберальних опозиційних партій [3, с. 86; 10, с. 634, 704-705]. Вимоги Української парламентської Громади полягали у децентралізації державного управління Російської імперії на засадах обласної та національно-

територіальної автономії; скликанні Українського Сейму із законодавчими функціями (який обирався депутатами обласних (національних) сеймів на основі загального, рівного, прямого, таємного голосування); визнанні української мови державною на території України [6, с. 278; 3, с. 548; 10, с. 168; 4, с. 86]. Проте оголосити спеціальну "Декларацію про автономію України" (автором якої був М. Грушевський) з думської трибуни не вдалося. Як виявилось, першочерговими завданнями для українських депутатів були соціально-економічні (про "здобуття землі і волі") питання, а національне порушувалося епізодично, відкладалося до вирішення інших питань [2, с. 84]. На нашу думку, це пояснюється "перехресцями інтересів" або "частково співпадаючою приналежністю" багатьох верств населення Росії, які знаходилися в опозиції до самодержавства, особливо щодо аграрного питання та повноважень народного представництва. Не належачи до панівних верств населення, представники різних національностей відчували на собі, як і відповідні категорії росіян, соціально-економічне гноблення та політичну дискримінацію. Крім Української Громади в I Державній Думі в опозиції до уряду стояла й частина депутатів від українських губерній, які знаходилися в різних фракціях і не всі були українцями. Саме це обумовило висунення на перший план соціально-економічних та політичних вимог.

На відміну від лояльної української опозиції в австрійській імперії на початку зародження парламентаризму, українські депутати в Росії являли собою радикальну опозицію до уряду, зокрема наголошуючи на необхідності розподілу всієї землі між селянами [4, с. 87]. Протистояння Державної Думи з урядом з приводу вирішення аграрного питання стало приводом для розгону першого російського парламенту. Численні представники українських губерній кваліфікували розпуск Думи як державний переворот. У відповідь на дії царя та уряду більшість з них підписала "Виборзьку відозву" з закликом до пасивного опору царизму: не платити податків та не посилати до армії рекрутів, доки не буде скликана нова Дума [3, с. 548; 4, с. 87; 14, с. 87 – 88; 15, с. 174]. За свою опозиційність підписанти даного звернення зазнали репресій: були віддані під

суд та позбавлені права балотуватися до Державної Думи на наступних виборах.

Склад народного представництва Другої Думи був ще радикальнішим, ніж попередньої (за рахунок збільшення ліворадикальної опозиції). Депутатів-українців було обрано 102 особи. Склалася нова Українська парламентська (трудова) Громада з 47 осіб, утворена за ініціативи інтелігентів та національно-свідомих селян. Її програма характеризувалася переплетінням аграрних та національних вимог. Хоча цього разу національне питання ставилося гостріше, законопроекти про автономію України, про місцеве самоврядування, про українську мову в суді, школі, церкві знов подати не вдалося: через 103 дні Дума була розпущена [6, с. 278; 3, с. 549; 4, с. 91].

У ході революції діяльність думської опозиції мала відчутний вплив на систему державного управління: уряд Столипіна розпочав аграрну реформу, розробив проект реформ щодо заснування 7 нових міністерств, у т.ч. й міністерств місцевого самоврядування, національностей, соціального забезпечення; були ухвалені закони про соціальне страхування робітників. Відбулися зміни у національній політиці, зокрема, стали з'являтися українські газети, школи, організації "Просвіта".

Придушення революції надало царському уряду можливість обмежити повноваження російського парламенту, зменшити контроль та тиск на владу з боку опозиції. Маніфестом від 3 червня 1907 р. зменшувалась можливість проходу до парламенту представників різних національностей на користь російського населення: "Створена для зміцнення Держави Російської Дума повинна бути російською і за духом. Інші народності не повинні і не будуть у числі, що надає змогу бути вершителями питань суто російських" [13]. Вибори до III та IV Державних Дум проводилися на основі "третьочервневого" виборчого закону, який надавав більше привілеїв майновим станам, зменшуючи кількість опозиційного представництва (ліворадикального та ліберального). У Третій Думі українців, які б бажали утворити власну парламентську фракцію, було 29 осіб, тобто замало для організаційного об'єднання [4, с. 93]. Боротися

за українську справу стало значно важче, бо значно збільшилася кількість правих депутатів від українських губерній, які негативно реагували на українське питання [4, с. 95].

Разом з тим, виклики революції і попередньої ліберальної думської опозиції призвели до ухвалення (поза парламентом, по ст. 87) законопроекту про введення земств (органів самоврядування на селі) у шести західних (українських) губерніях. Безумовно, це призводило до подальшої децентралізації державного управління Росії, а також сприяло формуванню умов для виникнення й функціонування регіональної опозиції.

У IV Державній Думі українці не мали свого угруповання, будучи членами опозиційних фракцій ліберального та лівого спрямувань. На захист прав українців ставали грузини, росіяни з лівої та ліво-ліберальної опозиції, як це було, наприклад, у зв'язку з заборонаю урядом вшанування 100-річчя з дня народження Т. Г. Шевченка (лютий 1914 р.). У свою чергу, українці підтримували протести інших національностей проти утисків їхніх прав [16, с. 138, 142]. Депутати-українці та парламентарі від українських губерній використовували різноманітні форми думської діяльності: декларації, звернення до міністрів із запитами, питаннями, а також сецесію (травень 1913 р., в знак протесту проти релігійних утисків) [16, с. 141].

Першочергові соціально-економічні вимоги у виступах представників ліберальної (кадети), а особливо лівої (трудовики та соціал-демократи) опозиції з приводу обговорення урядового курсу внутрішньої політики або бюджету перепліталися з критикою русифікаторської політики царизму. Між тим, представники ліберальної опозиції категорично не сприймали політичної автономії для України. Правда, депутати від українських губерній з лівої опозиції піднімали питання культурно-національної і навіть політичної автономії як засобу вирішення національного питання. Але більшовицькі депутати (частина лівої опозиції) залишалися прихильниками крайнього централізму, не переймаючись питаннями гарантій свобод національного розвитку [16, с. 138-139; 17, с. 195 – 199].

Напередодні та в ході Першої світової війни в Державній Думі Росії загострилася конфронтація не лише між депутатами від українських губерній з ліво-ліберальної і лівої опозиції та урядом, але й між першими та представниками від українських губерній з правої опозиції. Представники українських губерній від правої опозиції звинувачували український національний рух у сепаратизмі, пропаганді відриву від Росії українських земель і спробі передати їх до складу Австро-Угорщини на федеративних засадах. Поразки Росії у війні уряд списував на зраду національних окраїн, в т. ч. українців (як "мазепінців") [16, с. 142; 17, с. 198]. Отже, національне питання, зокрема українське, хоча й набуло особливої гостроти, не було домінуючим для депутатів українських губерній, не перейшло в площину державотворчості.

Українська опозиція в російському дореволюційному парламенті не була монолітним угрупованням, а складалася з українців та представників українських губерній. Депутати-українці були представниками лівої та ліво-ліберальної опозиції, а інші депутати від українських губерній – як в право-ліберальній так і правій (реакційній) опозиції в російській Державній Думі. Одна частина української опозиції – представники ліво-ліберальної та лівої опозиції – виявляла конфронтаційність по відношенню до уряду; інша – члени право-ліберальної опозиції – лояльність до уряду. Українська опозиція в парламенті Росії на початку ХХ ст. характеризувалася різновекторністю, фрагментованістю, внутрішніми протиріччями, конфліктогенністю, відсутністю єдиної програми щодо державотворення. А модель її взаємодії з російською системою державного управління в цілому можна визначити, як конфронтаційну.

Таким чином, традиції взаємодії інституту української політичної опозиції та органів державного управління формувалися протягом ХІХ ст. – на початку ХХ ст. Саме тоді відбулася часткова інституалізація (структуризація) української парламентської опозиції в австрійській Державній Раді та російській Державній Думі. В умовах трансформації форми правління,

виникнення виборчої та партійної систем суттєвими чинниками впливу на формування моделей взаємодії української парламентської опозиції з системами державного управління Австрії та Росії були: 1) рівень централізації системи державного управління, 2) ступінь розвиненості місцевого самоврядування, 3) наявність представницьких органів влади. Певна децентралізація державного управління, функціонування представницьких органів влади на місцевому та центральному рівнях з другої половини XIX ст. обумовили консенсусну модель взаємодії української опозиції з системою державного управління Австрії. На відміну від неї, відносини української опозиції з системою державного управління Росії носили конфронтаційний характер. У зв'язку із сильною централізацією державного управління, обмеженістю органів місцевого самоврядування господарчими функціями, виникненням із великим запізненням центрального представницького органу українська опозиція на східноукраїнських землях була позбавлена реальних важелів вирішення політичних питань на місцевому та загальнодержавному рівнях, що спричиняло навіть безвідповідальність у її критиці уряду та урядової політики, усунення з порядку денного питання державотворчості. Відсутність консолідації у діяльності депутатів-українців та парламентарів від українських губерній дозволяла урядові чинити насильне усунення з політичної арени представників української еліти. Становлення двох типів інституційної взаємодії української політичної опозиції та системи державного управління в Новий час обумовили відсутність цілісності та чуттєві регіональні особливості у відносинах інституту української політичної опозиції з органами державного управління.

Разом із тим, етнічне возз'єднання українських земель призвело до формування нової моделі інституційної взаємодії політичної опозиції з системою державного управління в Україні. Вона поступово акумулювала притаманний їм різноманітний досвід опозиційної діяльності політичних партій, взаємовідносин політико-управлінських еліт з інститутами державного управління. Зміна політичного режиму та посилення централізації державного

управління на західноукраїнських землях призводило до трансформації відповідної моделі відносин у конфронтаційному напрямку. Функціонування командно-адміністративної системи, за відсутності парламентаризму та приватної власності, запровадження такого державного механізму винищення опозиції як голодомор на східноукраїнських землях формувало конформізм у ставленні опозиції до уряду.

Пріоритет соціально-економічних вимог над державотворчою складовою у зв'язку з кризовими явищами в сучасній економіці, регіональне протистояння всередині парламентської опозиції посилюють конфронтаційний тип моделі інституційних відносин опозиції та органів державного управління на центральному рівні. Одночасно набуття управлінських функцій опозицією на регіональному рівні сприяє встановленню відповідної моделі консенсусного типу. Різноманітність підходів, гнучкість, варіативність у відносинах опозиції та органів державного управління свідчать про формування власної, відмінної від інших країн, моделі інституційної взаємодії інституту політичної опозиції та системи державного управління в Україні.

Зниженню конфронтаційності між інститутом політичної опозиції та органами державного управління в Україні може сприяти завершення політичної та адміністративної реформ, подальша децентралізація державного управління (вибори глав адміністрацій), введення мажоритарної складової на виборах до органів місцевого самоврядування зі збільшенням їхніх повноважень.

Список використаних джерел:

1. *Бандурка О. М.* Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток : монографія / О. М. Бандурка, Ю. Д. Древаль. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 288 с.
2. *Гредескул Н. А.* Национальный вопрос в Первой Думе / Н. Гредескул // К десятилетию первой Государственной Думы. 27 апреля 1906 г. – 27 апреля 1916 г.: сб статей переводумцев. – Пг. : Огни, 1916. – С. 76 – 87.
3. *Дорошенко Д. І.* Нарис історії України /Д. І. Дорошенко : [передмова І. О. Денисюка]. – Львів: Світ, 1991. – 576 с.
4. *Древаль Ю. Д.* Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз) : [монографія] / Ю. Д. Древаль. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 280 с.

5. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России : [учебник для студентов вузов по спец-сти «Историко-архивоведение»]. – 3-е изд., перераб и доп. – М. : Высш. шк., 1983.
6. *Крип'якевич І. П.* Історія України / І. П. Крип'якевич ; [відп. ред. Ф. П. Шевченко, Б. З. Якимович. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.
7. *Леонтович В. В.* История либерализма в России. 1762 – 1914 [под общ. ред. А. И. Солженицына]. – М. : Русский путь. Полиграфресурсы, 1995.
8. *Малиновський В. Я.* Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : РВВ «Вежа» Вол. держ.ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
9. *Ольденбург С.С.* Царствование императора Николая II: в 2 т. – М.: Издат. и рекламнo-информац. фирма «Феникс», 1992.
10. Политические партии России. Конец XIX – первая треть XX века. Энциклопедия. – М. : Рос. полит. энциклоп. (РОССПЭН), 1996. – 872 с.
11. *Полонська-Василенко Н.* Історія України / Н. Полонська-Василенко : у 2 т. – Т. 2. Від середини XVII століття до 1923 року. – К. : Либідь, 1992. – 608 с.
12. *Пономарев К. Н.* Политическая оппозиция как атрибут демократии / К. Н. Пономарев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2004. – 139 с.
13. Правительственный вестник. – 1907/ – № 121. – 3 июня.
14. *Сичова В. В.* Вплив діяльності опозиції в дореволюційному російському парламенті на механізми державного управління (на прикладі діяльності депутата Першої Державної Думи Росії М. А. Гредескула) / В. В. Сичова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2005. – № 3 (26). – С. 77–89.
15. *Сичова В. В.* Першодумці від Харківської губернії / В. В. Сичова // Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Х. : НМЦ «СД», 2001. – № 526. – Сер. Історія. – Вип. 33. – С. 166 – 176.
16. *Сичова В. В.* Ставлення революційно-демократичної опозиції до національного питання в IV Державній Думі / В. В. Сичова // УІЖ. – Х., 1992. – Вип. 37/ 93. – С. 135–144.
17. *Сичова В. В.* Ставлення революційно-демократичної опозиції до українського питання в IV Думі / В. В. Сичова // Міжнародні відносини на Півдні України : історія та сучасність : тези всеукр. наук. конференції. – Запоріжжя, ЗДУ, 1993. – Ч. III. – С. 195 – 199
18. *Черниловский З. М.* Всеобщая история государства и права / З. М. Черниловский. – М. : Юрист, 1999. – 576 с.
19. *Энгельс Ф.* Революция и контрреволюция в Германии / Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1985–(Избр. соч. : в 9 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс). Т. 3. – 1985. – С. 432 – 521 (637 с.)

Sychova V.V. Forming Patterns of Institutional Interaction between the Ukrainian Parliamentary Opposition and the Public Administration Systems in Austria and Russia (XIX – early XX).

The paper proves that phase shifts in modernization of public administration systems in Austria and Russia set specific conditions for emergence and functioning of their parliamentary opposition institutions. It has been found that a type of pattern of institutional interaction between parliamentary opposition and a public administration system depends on the extent, to which the latter is centralized, as well as on how developed local self-government and representative authorities are. It has been determined that at the stage of its formation the Ukrainian pattern was characterized by absence of integrity or tangible regional specificity, while during its transformation period the pattern has accumulated certain consensus, confrontation and conformist features of the corresponding interaction types.

Key words: the institute of parliamentary opposition, public administration system, Ukrainian pattern of institutional interaction, decentralization, local self-government.

Сычова В.В. Формирование моделей институционального взаимодействия украинской парламентской оппозиции с системами государственного управления Австрии и России (XIX – нач. XX ст.).

В статье доказано, что стадияльное смещение модернизации систем государственного управления в Австрии и России обусловило специфику возникновения и функционирования их институтов парламентской оппозиции. Установлено, что тип модели институционального взаимодействия парламентской оппозиции с системой государственного управления зависит от степени централизации последней, развитости местного самоуправления и представительных органов власти. Определено, что на этапе становления украинская модель характеризовалась отсутствием целостности и ощутимыми региональными особенностями; в процессе трансформации аккумулировала черты консенсусного, конфронтационного и конформистского типов соответствующего взаимодействия.

Ключевые слова: институт парламентской оппозиции, система государственного управления, украинская модель институционального взаимодействия, децентрализация, местное самоуправление.