

ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В. Єрмолаєв, доктор юридичних наук,
професор, Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого

Про двопалатний парламент: з історії парламентаризму в Україні

Досвід підготовки, прийняття й особливо реалізації чинної Конституції України виявив низку проблем, серед яких найбільш очевидно є неефективність організації публічної влади, механізмів реалізації державно-владних повноважень, розвитку місцевого самоврядування. Затяжна конфронтація між законодавчою і виконавчою гілками влади, яка щойно подолана, вади пропорційної виборчої системи при формуванні українського парламенту, нової коаліційної більшості в ньому знову загострили проблему його оптимальної моделі на сучасному етапі державотворення.

Ця проблематика посилила увагу політиків та науковців до запровадження у національну правову систему бікамералізму. Конституційна реформа повинна посилити основи парламентаризму в Україні, утвердити європейську модель представницького органу нації — наголошується в «Пояснювальній записці» до президентського проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» 2009 р. У проєкті пропонувалося створення двопалатного органу законодавчої влади — Національних зборів, що складаються з Палати депутатів і Сенату¹.

Добре знані в Україні спеціалісти-правознавці — В. Я. Тацій, В. Т. Маляренко, І. А. Тимченко та інші прибічники двопалатної структури майбутнього парламенту при цьому акцентують увагу на необхідності системного оновлення конституційного ладу, апелюють до досвіду «більшості успішних країн», результатів всенародного волевиявлення всеукраїнським референдумом 16 квітня 2000 р., вказують

¹ Офіц. вісн. Президента України. – 2009. – № 25. Спецвип. – С. 10–37, 42–43.

на нагальну необхідність ефективного забезпечення регіонального представництва, на кричущі недоліки нинішньої організації публічної влади, які подолати інакше, як шляхом внесення змін до Конституції, просто неможливо¹.

На нашу думку, в обговоренні переваг і недоліків двопалатної моделі парламенту важливо враховувати не лише світовий досвід парламентаризму, а й вітчизняний. Тут теж є повчальні уроки давнього і недавнього минулого.

Парламентський досвід українство почало опановувати у складі Польщі (Галичина) і Великого князівства Литовського з утворенням двопалатних сеймів: у Польському королівстві в XV ст., у Великому князівстві Литовському — із сеймовою реформою 1565–1566 рр. До цієї реформи сеймами звалися розширені зібрання Пани-ради, в якій були представлені найвищі урядовці і земські урядники, князі і бояри-магнати. За підрахунками автора, напередодні 1565 р. українські князі і бояри у складі Пани-ради становили близько половини її членів, повний склад якої згідно з «Титулами панов рад их милості», складених після сеймової реформи у січні 1569 р. нараховував 58 «панов коронных литовских и русских»². Згодом до Панів-ради увійшли великі землевласники — магнати, тож її склад збільшився до 80 панів радних. Пересічна шляхта до сеймової реформи приймала лише пасивну й несистематичну участь у загальнодержавних сеймах. Проте необхідність зміцнення оборони земель і ведення війни з Москвою за руські землі, одержання згоди на нові податі вимагали широкого залучення литовської і руської шляхти до державної і воєнної служби, активної участі у законотворчій, контрольній та зовнішньополітичній функціях сейму. Адже відсутність унормованого представництва на його попередніх

¹ Див.: Тацій В. На шляху конституційної реформи (тези доповіді) / В. Тацій // Політична реформа і конституційний процес. – Х., 2003. – С. 29–35; Конституційний лад України: проблеми удосконалення. // Вісн. прокуратури. – 2007. – №7. – С. 3–11; Конституційна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи подальшої реалізації // Бюл. Мін-ва юстиції України. – 2009. – № 6. – С. 14–33; Маляренко В. Чи веде двопалатний парламент до федералізації держави? / В. Маляренко // Вісн. нац. акад. прокуратури України. – 2009. – №1. – С. 19–22; Створення двопалатного парламенту в Україні – необхідна умова утвердження демократії, гарант законності і правопорядку // Право України. – 2009. – № 6. – С. 12–16; Тимченко І. Конституційна реформа: усвідомлений обопільно розбрат чи об'єктивна необхідність / І. Тимченко // Право України. – 2008. – № 9. – С. 4–13 та ін.

² Малиновский И. Сборник материалов, относящихся к истории Паны-Рады Великого княжества Литовского / И. Малиновский. – Томск, 1901. – С. 506–508; Він же. Рада Великого княжества Литовского / И. Малиновский. – Ч. III. Вып. 2. – Томск, 1904. – С. 100.

зібраннях, права голосу шляхти призводила до відстрочки рішень із нагальних питань або до невиконання прийнятих постанов.

Уже на початку XVI ст. урядом Великого князівства Литовського було здійснено уніфікацію адміністративно-територіального устрою держави, а Віленським сеймом 1564–1565 рр. — реорганізацію місцевого управління на українських землях. Поділ їх на воєводства і повіти дозволив вибудувати нижню ланку загальних (вальних) сеймів — повітові сеймики.

Віленським привілеєм 1565 р. передбачалося скликання, за чотири тижні перед загальнодержавним сеймом, повітових сеймиків, на яких би місцева шляхта обирала на сейм по два своїх послы. Це шляхетське виборче право було уконституйоване II Литовським статутом 1566 р.¹ Статут чітко визначав склад і компетенцію повітових сеймиків: на них «мають зъезджатися тые воеводове и каштелянове врядники земские, потому ж князове панове шляхта того же повету и воеводства, а намовляти о тых речах и потребах земских...». Важливим нововведенням у Статуті було положення про вироблення на цих сеймиках єдиних рішень з порядку денного вального сейму, що скликався: обраних послів «послати на сойм, ознайомивши и вручившы то все им, о чом водле листов наших господарских, и теж во всех потребах радити, намовляти и становити мають, даючи їм моць на том таковом вальном сойме поступовати и кончыти тые и иные припалые речы водле часу и потреби».

Ініціатива скликання загальнодержавних сеймів визначалась окремим артикулом II Литовського статуту «О сойме вальном», що передбачав право їх скликання великим литовським князем «за радою рад наших... або за прозбою рыцчерства (тобто шляхти. — В. Є.), складати сеймы вальные... завжды, коли колко того будеть потреба».² Про час, місце скликання і порядок денний сейму повідомлялося спеціальними листами великого князя знову ж таки «за порадою рад наших того ж панства». Новий Статут встановлював «месца и воты» на сеймовому зібранні як для «князей, панов, маршалков и иных всех урядников земских и дворных подле старого обычаю», так и для послів, обраних шляхтою на повітових сеймиках. Йшлося про утворення двох палат: панів радних і послів земських (Посольська палата). Після Люблінської

¹ Статут Великого князства Литовського 1566 года. — Изд-е Импер. Моск. об-ва истории и древностей Российских. (Б.м., року вид.). — С. 11–13, 45.

² Там само. — С. 46.

унії 1569 р. верхня палата сейму стала зватися Сенатом і обидві палати скликалися одночасно, як у Польському королівстві.

Вирішальною новелою у Статуті 1566 р. був артикул 12 «О держанье старих устав, а новых без сейму вального не встановляти», який відносив до виключної компетенції сейму повноваження видавати закони, обрання великого князя. Це була значна поступка «рицарству-шляхті», адже ще на сеймі 1551 р. вона домогалася, щоб законами вважалися лише ті постанови, які схвалені всіма учасниками сеймів. Проте ці домагання тоді було відхилено, та політичне життя у Литовсько-Руській державі примусило уконституювати представництво і участь шляхти у законотворенні, обранні великого князя. Крім ухвалення законів сеймом Статут передбачав, що ні великий князь, ні Пани-рада не мали права оголошувати війну чи встановлювати нові податки без згоди на те сейму. В разі гострої і термінової необхідності їх збільшення рішення приймали повітові сеймики¹. Шляхта домоглася також права сеймового контролю за сферою виконавчої влади, а саме, за прибутками з накладених податків, зносинами з іншими державами. Зокрема, обрана Городенським сеймом 1568 р. ревізійна комісія перевіряла звіти про прибутки і видатки по земських податках. Ця робота була продовжена і після закриття сейму.

На литовсько-руських сеймах неодноразово порушувалось і обговорювалось питання про польсько-литовську унію. У січні 1569 р. у Любліні був скликаний спільний польсько-литовський сейм для вирішення питання про утворення єдиної держави. Не погодившись на польський проект нової унії, литовсько-руські послы залишили сейм. Проте польський король, спираючись на підтримку українських магнатів і шляхти Волині та Київщини, видав ряд універсалів про відторгнення Волині, Київщини та Брацлавщини від Литви та включення їх до складу Польщі. Король обіцяв не порушувати прав та привілеїв місцевих магнатів і шляхти в українських воєводствах. Литовські й руські послы повернулися на сейм і 1 липня 1569 р. на об'єднаному сеймі відбулась урочиста присяга обох сторін та укладена угода про унію і утворення єдиної держави — Речі Посполитої.

За Люблінською унією на вальний сейм Речі Посполитої прибувало 170 земських і повітових послів, у т. ч. 48 від Литви і Руських земель.

¹ Див.: Максимейко Н. А. Сеймы Литовско-Русского государства до Люблинской унии 1569 г. / Н. А. Максимейко. – Харьков, 1902. – С. 133.

Духовенство було представлено єпископами лише в Сенаті¹. Конституційна доктрина проголошувала: сейм складається з трьох «сеймових станів» — короля, Сенату і Посольської палати. Король у Сенаті, таким чином, ставав частиною шляхетського сейму і під час сеймових засідань був тільки головою Сенату.

Як стверджують польські дослідники, тепер центр ваги державного життя і управління зосереджувався в сеймі і обсяг його компетенції продовжував зростати. Посилився контроль сейму над королем і міністрами. Найважливіші посади король міг роздавати лише на сеймі².

Тривалість сесій сейму залежала від порядку денного, винесеного на сейм. Так, Берестейський сейм 1566 р. тривав від кінця квітня до серпня того ж року. У Речі Посполитій тривалість сеймів встановлювалася не більше шести тижнів. Місцем проведення засідань сейму в Литовсько-Руській державі було Вільно, але в разі воєнної загрози або обговорення питань, пов'язаних з унією, сейми відбувались у Бересті чи Гродно. Після Люблінської унії — у Варшаві.

За виробленою з XV ст. процедурою («звичаєвим правом сеймів»)³ на загальному зібранні сейму спочатку вислуховувались пропозиції великого князя (короля), що містили остаточний варіант порядку денного, порядку і форми його розгляду, які потім обговорювались на зборах послів окремих земель з урахуванням їх інтересів і наданих послам повноважень. За тим затверджувався порядок денний і регламент роботи сейму. Засідання відбувались по палатах, «лавицях» — Панів-ради і в «колі» рицарства — шляхти. Окремо радилося духівництво⁴.

Для прийняття сеймових постанов було потрібне належне представництво усіх земель держави. Відсутність або неповнота представництва тієї чи іншої землі на сеймі призводили до того, що прийняті рішення фактично втрачали для неї їх обов'язкову силу. Тому на сеймі 1567 р. була прийнята регламентна норма, не вигідна для тих, хто спізнився на сейм: пани радні позбавлялися права голосу на стільки засідань, на скільки вони спізнилися, всі інші — на всі засідання. Крім

¹ Див.: Бардах Ю. История государства и права Польши / Ю. Бардах, Б. Леснодорский, М. Пиетрчак. – М., 1980. – С. 209.

² Див.: Там само. – С. 212; Дыбковская А. История Польши. С древнейших времен до наших дней / А. Дыбковская, М. Жарын, Я. Жарын. – Варшава, 1995. – С. 106–107.

³ Див.: Дорошенко Д. Нарис історії України. – Т. 1 (До половини XVII ст.) / Д. Дорошенко. – К., 1991. – С. 118.

⁴ Див.: Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження) / В. М. Єрмолаєв. – Х., 2005. – С. 66–72.

того, ті, хто спізнився, позбавлялися права суперечити проти рішень сейму, прийнятих за їх відсутності.

Найвпливовішою частиною сейму Литовсько-Руської держави, а потім Речі Посполитої була шляхетська Палата послів. Оскільки кожен із них отримував інструкцію від повітового сеймику, від якої він не міг відступити, а прийнята процедура голосування вимагала одностайності послів, прийняття одностайного рішення ставало важкою справою. Тут діяв принцип вільної заборони — *liberum veto*. У Сенаті не голосували, а по черзі висловлювали свою думку («вотум»). На цій основі король або від його імені канцлер формулював загальну думку — «конклюдію» (висновок). Остаточні постанови і прийняті проекти законів ухвалювались на спільних засіданнях обох палат сейму. Голосування відбувалось у певній послідовності: спочатку голосували пани радні, а потім всі інші відповідно «местца и воты». За регламентними статтями Литовського статуту 1566 р. «все в раде посполитой местца и воты свои будуть мети способом звичаю стародавнього, а послове земские местца и воты свое мають мети водле порядку нижей написанного». Йшлося про порядок виступів і голосування шляхти на сеймі. Українська шляхта вносила національний колорит у роботу Пани-ради, вальних сеймів і сеймиків¹.

За Литовським статутом 1588 р. закріплювався обов'язок послів після закінчення сейму і повернення додому «всех жителей каждого повета обстоятельно уведомить» про роботу і постанови сейму, про свою участь у законотворенні. Для цього кожен посол мав письмові постанови сейму з королівською печаткою, які потім повинні були передаватися на зберігання до судових земських і гродських книг².

Із утворенням Речі Посполитої її король у вирішенні державних справ і підготовці нових законів спирався на Сенат, оскільки він об'єднував усіх вищих посадовців — воєвод, каштелянів (комендантів фортець), канцлера та інших найвищих державних достойників, католицьких єпископів Польщі й Литви. На початку XVII ст. нараховувалося 140 сенаторів, призначених пожиттєво³. Постанови (конституції) сейму оприлюднювались від імені короля з обов'язковим посиланням

¹ Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К., 1999. – С. 40.

² Статут Великого княжества Литовского. – Ч.1. – СПб., 1811. – С. 137–138.

³ Бардах Ю. История государства и права Польши / Ю. Бардах, Б. Леснодорский, М. Пиетрчак. – С. 210.

на згоду або їх ухвалу Сенатом. Королю ж і сенаторам належала також остаточна редакція текстів законів перед їх оприлюдненням.

Із кінця XVI ст. ефективність і результативність сеймової роботи в Речі Посполитій поступово занепадає: принцип *liberum veto* все більше гальмував прийняття на сеймі спільних узгоджених постанов. Тому причини — зросла роль шляхетських передсеймових повітових сеймиків, інструкції яких своїм послам ставали все більш детальними і категоричними, набували форми обов'язкових наказів. Давалися взнаки і шляхетський гонор (зокрема, від посла не вимагалось обґрунтування *veto*), вимоги нових шляхетських привілеїв. Щоб домогтися узгоджених рішень, на сеймах почали застосовувати пом'якшену форму *liberum veto*, коли посол заявляв *sisto activitatem* — перерву засідання для узгодження спірних питань. Проте все частіше наслідком сеймових суперечок була відсутність узгоджених рішень і постанов, або ж вони не набували юридичної, обов'язкової сили. З 1582 р. протягом 180 років було зірвано роботу 53 сеймових засідань (40 %)!¹ Як писав М. С. Грушевський, унаслідок такої парламентської процедури «парламентарна, а з нею взагалі державна машина стає...»². Це спричинило поглиблення політичного безсилля Речі Посполитої.

Зародки українського парламентаризму на Запорозькій Січі були розвинуті за доби Гетьманщини — у державотворчій практиці Генеральних козацьких і Старшинських рад, які іноді називали «сеймами» і «сенатом», як у Речі Посполитій. Але становлення тут представницької демократії з двопалатним сеймом не відбулося через складні внутрішньополітичні обставини і геополітичні впливи, недооцінку колегіальних органів влади самими гетьманами, що сприяло послабленню і втраті української державності.

Збалансування державно-владних повноважень у трикутнику Генеральна рада — Старшинська рада — гетьман, визначення механізмів і заходів у розбудові більш ефективної організації публічної влади вперше було здійснено гетьманом П. Орликом у 1710 р. Його відомі «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» застерігали від самодержавного владування гетьманів, зобов'язували главу держави радитись із генеральною старшиною, полковниками та генеральними радниками «про цілісність батьківщини, про її загальне

¹ Бардах Ю. История государства и права Польши / Ю. Бардах, Б. Леснодорский, М. Пиетрчак. — С. 211, 213.

² Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. / М. Грушевський ; редкол. П. С. Сахань (голова) та ін. — К., 1994. — Т. 5. — С. 325.

благо й про всі публічні справи»¹. Встановлювалися три щорічні зібрання Генеральної ради «для слухання й обговорення справ, щоб взяти активну участь, під жодним приводом не ухилитися від призначеного часу». Конституція П. Орлика започаткувала вітчизняний конституціоналізм, модель демократичної парламентсько-гетьманської республіки із двопалатним парламентом.

У XIX ст. історія українського конституціоналізму знає два конституційні проекти — «Начерки Конституції» Г. Андрузького (1852 р.), який оптимізував механізм функціонування публічних органів влади і місцевого самоврядування в майбутній федеративній республіці на рівні округу, області, штату, і більш досконалий проект М. Драгоманова (1884 р.).

Останній передбачав «завідування справами, загальними всьому російському державному союзу і загальнодержавне законодавство» двопалатним парламентом². Його нижню палату — Державну думу складають депутати (гласні), обрані виборчими сходами по округах, які могли б «представляти не тільки жителів усіх місцевостей, але й, по можливості, всі роди занять, а також не лише більшості, а й меншості». Верхня — Союзна дума, склад якої формувався б обласними думами. За обласними думами закріплювалося право відзиву і заміни своїх представників у Союзній думі, формувати «накази» для них. Визначений у проекті обсяг повноважень робив сильною цю верхню палату парламенту. Зокрема, Державна дума могла бути розпущена Главою держави лише за згодою Союзної думи. На період розпуску парламенту або в разі незаконного захоплення державної влади збираються і працюють обласні думи до самого початку відновлення роботи парламенту. Обласні й повітові думи, як і Глава держави, наділяються правом «піднімати питання» про незгоду з постановами вищого представницького органу. Рішення з цих питань приймає Сенат. Сенатори призначаються Главою держави пожиттєво з кандидатів, запропонованих йому Союзною думою, які мають вищу юридичну освіту та досвід роботи в судових палатах чи в обласних і загальнодержавних представницьких органах. Зміни в Основному Законі держави можуть відбутися лише за згоди конституційної більшості складу обох палат парламенту і в разі затвердження цих змін Державним Собором. Як

¹ Слюсаренко А. Г. Історія української конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К., 1993. – С. 30.

² Там само. – С. 52–60.

свідчить проєкт, ця своєрідна Конституанта скликається в разі необхідності конституційної реформи і формується з представників об'єднаних Дум, а також обраних до складу Собору гласних від обласних дум у кількості, дорівнюваній складу Державної думи. Отже, за проєктом Державний Собор — орган охорони, а в разі конституційної кризи — реформування Основного Закону. Союзна дума — орган обласного (регіонального) представництва. Сформульовані в проєкті М. Драгоманова важливі програмні положення в нормах Конституції про політичну свободу «як засіб для повернення української нації в сім'ю націй культурних», державне і місцеве самоврядування, структуру і систему державної влади, компетенцію її органів на основі демократизму, принципу поділу влади і сьогодні видаються цікавими і слухними.

Розробляючи свій конституційний проєкт, М. Драгоманов, схоже, зважав на досвід українського представництва в австро-угорському парламенті та крайових сеймах. За австрійською Конституцією 1867 р. нова Державна рада (рейхсрат) складалася з двох палат — палати панів і палати депутатів. До палати панів входили повнолітні принци імператорської родини, глави дворянських родів провінцій, вище духовенство та особи, призначені імператором довічно. Усього 170 членів, але насправді їх було більше. Він же призначав президента та віцепрезидента цієї палати. Палата депутатів (343 депутати) до виборчої реформи 1873 р. обиралася провінційними сеймами (ландтагами) на шість років. Рейхсрат мав скликатися імператором щорічно. Формально палати рейхсрату вважалися рівноправними. Закон, що приймався, вимагав згоди обох палат і затверджувався імператором¹.

У березні 1861 р. відбулися перші вибори до крайових сеймів, у тому числі до Галицького і Буковинського сеймів. На їх перших сесіях були обрані депутати рейхсрату. Українська депутація складалася всього з 12 осіб. Серед призначених імператором членів палати панів було лише 4 українці². Нова Державна рада вперше зібралася на сесію у червні 1863 р.³ Українське представництво в ній залишалось порів-

¹ Див.: Цольнер Е. Історія Австрії / Е. Цольнер ; пер. з нім. Р. Дубасевич, Х. Назаркевич, А. Онишко, Н. Іванчук. – Львів, 2001. – С. 400–401; Тейлор А. Дж. П. Габсбурзька монархія 1809–1918. Історія австрійської імперії та Австро-Угорщини / А. Дж. Тейлор. – Львів, 2002. – С. 169–173.

² До історії національних меншин Австро-Угорщини (XIX – початок XX ст.) / упоряд. Й. В. Ковалюк, передмова В. І. Худанича. – Ужгород, 2001. – С. 143.

³ Никифорак М. В. Державний лад і право на Буковині в 1774–1918 рр. / М. В. Никифорак. – Чернівці, 2000. – С. 86.

няно незначним і після заведення загального виборчого права (1907 р.): із 516 виборчих округів німці отримали 233 мандати, чехи — 107, поляки — 82, українці — 33, словенці — 24, серби, хорвати, румуни та ін. — 37¹. До парламенту у Відні було обрано 27 представників українських політичних партій, до крайових сеймів — 29. Серед обраних українських парламентарів налічувалося 17 правників, у 1911 р. — 10 адвокатів, 3 суддів, 3 університетських професори, 2 поміщики, 1 вїйт і 1 селянин. Такого професійного складу не мало жодне національне представництво австрійського парламенту.

Незважаючи на вирішальну перевагу німців у рейхсраті, поляків у Галицькому сеймі, румунів — у депутатському складі Буковинського сейму, українці брали активну участь у виборах до парламенту, парламентському житті, законотворенні, діяльності Українського парламентського клубу (1907–1914 рр.), набувши значного досвіду парламентаризму і самоврядування.

Для більшої ж частини українців, що проживали на території Російської імперії, досвід парламентаризму був менш тривалим, але теж пов'язаний із функціонуванням двопалатного парламенту. Царським маніфестом у жовтні 1905 р. запроваджувалася законодавча Державна дума, а маніфестом у лютому 1906 р. змінювалися структура і функції Державної ради — вона ставала верхньою палатою парламенту². При цьому тільки половина її членів представляла православне духовенство, дворянство, земства, організації науки, а інша призначалася царем.

До складу I і II Державної думи (478 і 518 депутатів) від українських губерній було обрано 102 депутати, які належали до різних політичних партій. На відміну від складу I Думи, де переважали конституційні демократи, у II Думі 43 % депутатів представляли ліві партії й організації³. Далосся взнаки поглиблення революції, тому Дума і першого, і другого скликань була достроково розпущена царем. Лише III Дума проіснувала весь визначений термін (1907–1912 рр.) завдяки реакційним змінам у виборчій системі, скороченню депутатського складу (446 депутатів). Українські губернії представляли 111 депутатів. За всю каденцію третього скликання Думи було розглянуто 2567 законопро-

¹ Никифорок М. В. Державний лад і право на Буковині в 1774–1918 рр. / М. В. Никифорок. – Чернівці, 2000. – С. 98.

² Государственная дума в России : Сб. док. и материалов / сост. Ф. И. Калинычев. – М., 1957. – С. 90–91, 102–104, 104–114, 136–138.

³ Государственная Дума. Указатель к стеногр. отчетам. Второй созыв. – Т. 1. – СПб., 1907. – С. 6–25.

ектів (переважно — дрібних) та 205 законодавчих пропозицій, більшість яких була прийнята, а інші відхилені Державною радою¹. Стенографічні звіти думських засідань свідчать про активну участь депутатів з України в роботі думських комісій, підготовці важливих законопроектів, обговоренні бюджетних, освітянських справ, становища робітників і селян².

Державна дума четвертого скликання (442 депутатів) працювала з перервами до початку жовтня 1917 р., у якій від України було 97 представників. Як і в III Думі серед них переважали депутати правих, консервативних поглядів, ярих захисників самодержавства на чолі з головою Думи М. Родзянко — 59 монархістів, 21 октябристів, 14 кадетів та прогресистів, 1 «трудолик» і 2 більшовики³. Праві захищали політику царського уряду, нападали на «мазепинців», хто вимагав запровадження в Україні, Польщі, Білорусії національних шкіл, української автономії. Зокрема, П. Скоропадський закінчив під оплески чорносотенців свою палку промову проти «мазепинців» такими словами: «Нашим ворогам потрібна автономія, а нам потрібна єдина і могутня Росія!»⁴ Тож російська Дума не змогла прискорити, а Державна рада гальмувала процес конституційного оновлення Росії. Дума мала обмежені можливості впливу на владу, зупинення наростаючої кризи самодержавства, соціально-економічної кризи, викликаной Першою світовою війною. Паростки парламентаризму тут були надзвичайно слабкими, а конфронтація політичних сил все більше загострювалася, наслідком чого й стали дві революції в Росії 1917 р., кривава громадянська війна, знецінення особистості і людського життя.

¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 1. Общие сведения. – СПб., 1912. – С. 167.

² Государственная Дума. Стенографический отчет. Третий созыв. Сессия 1. Ч.1. – СПб., 1908. – Стб. 1569–1577, 1872–1881; Ч.2. – СПб., 1911. – Стб. 563–565; Ч.3. – Стб. 49–50, 1098–1099, 1104, 1128, 2351, 2433–2450; Сессия IV. Ч.2. – СПб., 1911. – Стб. 553, 1197–1198, 1366–1368 та ін.

³ Государственная Дума. Четвертый созыв. Стенографический отчет. 1912–1913 гг. Сессия 1. Ч. 1. – СПб., 1913. – Стб. 5.

⁴ Там само. – Стб. 1841–1844.