



УДК 342.7

Тетяна Телькінена,
кандидат історичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
Міжнародної громадської організації
"Асоціація вчених, спеціалістів та
діячів науки - «Наука»

Від права підданих в Російській імперії на місцеве самоврядування до права петицій: 1 січня 1864р. – 18 лютого 1905р.

Правовідносини між особою і державою, зокрема, у процесі правотворчості нескінченно надихають фахівців. Лобіювання, під яким розуміють легальний вплив громадськості на органи влади з метою закріплення тих чи інших інтересів в нормативно-правових актах, що приймаються або в конкретних управлінських рішеннях [1], насамперед, в ретроспективі його законодавчого регулювання належить до сфери професійних вподобань авторки. Відповідні відносини допіру в Україні мають лише політико-правовий статус та ґрунтуються на таких правах і свободах громадян [2] як: направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (ст. 40), на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань та на вільне збирання, зберігання, використання й поширення інформації (ст. 34), на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організа-

ції (ст. 36), збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39). Інститут лобіювання не є штучно привнесеним елементом у вітчизняних державно-правових реаліях, про що свідчать і розвідки як українських так і російських фахівців, зокрема, з конституційного права, соціально-економічної історії [1, 3, 4].

Подібні історико-правові занурення, на наш погляд, сприятимуть усвідомленню причин та рівня небезпеки відсутності в Україні досяжного для всіх, навіть повсякденного, ефективного механізму участі громадян, насамперед, у законодавчому проєкті. Наразі не йдеться про всеукраїнські та місцеві референдуми, громадські слухання, участь у яких для громадян може стати майже непересічною подією усього життя. Слід запровадити легальні форми активної участі громадян, наприклад, в ініціюванні, розробці та розгляді законів, які використовують ті з нас, що відчувають особисту відповідальність

за модернізацію державно-правового життя в Україні¹. Таким чином стихійну громадську активність українців можна перевести у правове поле. Запровадження відповідних законодавчих новацій гальмуються, зокрема, й збереженням рудиментів правовідносин між особою і державою часів Російської імперії, які були прирвані й Радянській Україні.

Авторка теж долучилась до реконструкції вітчизняної історії політико-правових відносин лобювання [5]. Втім, визначенню в ній місця клопотань, які приймалися гласними земських зібрань, уваги приділялося, либонь, недостатньо. Керуючись вищеозначеним, метою даної статті обрано обґрунтування запропонованої нами тези про кореляцію практики клопотань гласних губернських земських зібрань в Російській імперії протягом другої половини ХІХ – початку ХХ ст. із наданням підданам, які належали до усіх станів, права петицій.

Винесені до назви нашої розвідки законодавчі новації – запровадження земського самоврядування та надання підданам права подавати петиції на адресу імператора, змістом яких були пропозиції щодо «удосконалення державного благоустрою та поліпшення народного добробуту» – вважаємо складовими процесу становлення політико-правових відносин лобювання в Російській імперії, формально-правовим ґрунтом яких є право на петицію, а ментально-правовим – приватна ініціатива.

Отже, законами від 1 січня 1864 р. [6] та від 16 червня 1870 р. [7] підданам в Російській імперії надано право участі в утворенні та діяльності органів місцевого самоврядування,

які за процедурою формування, компетенцією суттєво різнилися від існуючих раніше в цій державі [8]. Обрані ними гласні, зокрема, губернських земських зібрань, відповідно до п. 2. ХІІ. «Положення про губернські та повітові земські установи» [6] та п. 63.14. «Положення про губернські та повітові земські установи» від 12 червня 1890 р. [9] мали право подання на адресу «уряду»² через губернатора клопотань щодо місцевих потреб (за редакцією від 1.01.1864: право подання не тільки клопотань, але й експертних висновків з питань, що стосуються місцевих господарських потреб). Гласні міських дум отримали аналогічне право³ [7], однак, їх клопотання виходять поза межі предмету даної статті.

Завдяки цьому, збільшено кількість осіб, що отримали право захищати законні інтереси підданих, які належали до тих чи інших станів, шляхом звернення до законодавця. До запровадження земських установ в організованому порядку та на законних підставах тиснули на державу з вищеозначеною метою, здебільш, окремі особи чи незначні за кількістю групи осіб [10]. Після 1864 р. абсолютна більшість гласних земських зібрань так чи інакше долучалася до лобювання прийняття законів, якими змінювалися права, свободи і обов'язки підданих. Лобювання задля корегування правового статусу станів набуло, на погляд авторки, більш транспарентного характеру. Якщо індивідуальні звернення, зазвичай, ставали відомими лише у вузьких столичних осередках, то інформація щодо змісту клопотань гласних широко обговорювалася в пресі [Див.: 11].

¹ Власні законодавчі пропозиції авторкою викладено у тезах «Від демократії вулиці – до демократії участі» за результатами Міжнародної науково-практичної конференції «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ на шляху до євроінтеграції». 21-22 листопада 2014 р., м. Дніпропетровськ.

² Під урядом в Російській імперії протягом ХІХ ст. і до жовтня 1905 р. малася на увазі сукупність таких адміністративних установ як Комітет міністрів та Рада міністрів.

³ Разом з тим, коло питань, з приводу яких укладалися клопотання, хоча й окреслювалося місцевими потребами, втім, не обмежувалося лише їх господарчим характером.



Аналіз правозастосовної практики означених законів дає можливість виокремити предмети клопотань гласних. Першим з авторів, хто запропонував класифікацію таких звернень, відповідно до названого критерію, був М. Каришев. Знаний економіст, який протягом 1881-1884 рр. був гласним Олександрівського повітового земства, поділив клопотання гласних земських органів самоврядування на 15 гуртів. За його підрахунками, 58,2% з них за період з 1865 по 1884 рр. припадало на такі, предметом яких були питання, що стосувалися господарств населення губерній (III група), земських податків (IX група), порядку формування та діяльності земських органів (I група), народної освіти (II група), суду, нотаріату та межових справ (VI група)¹ [12]. Інший, відомий в Росії, діяч Б. Веселовський, що підготував трьохтомну працю з історії земських органів, загалом, дотримуючись, обраних М. Каришевим критеріїв поділу клопотань зібрав їх у 12 гуртів. Найбільш чисельними в його класифікації були земські звернення до органів влади (1865-1882 рр.) з питань фінансів (II група), економічних заходів (IV група), організації земського самоуправління (I група), народної освіти (III група), судових, межових, інших справ (VI група) [11, с. 403].

Отже, можемо говорити й про кардинальні зміни у другій половині

XIX ст., яких зазнав безпосередньо предмет звернень до органів влади. Такі новації значною мірою започатковано гласними земських зібрань. Так, суб'єкти індивідуальних звернень на адресу імператора, що проходили через Комісію прохань², у абсолютній їх більшості, просили про надання матеріальної допомоги [13]. Дворянські зібрання у своїх петиціях, зазвичай, захищали станові інтереси [14, с. 234-284]. Неурядові об'єднання підприємців, наприклад, Рада з'їзду гірничих промисловців Півдня Росії (1877-1918) та Рада з'їзду представників промисловості і торгівлі (1906-1917), лобіювали, звісно, права та інтереси груп представників середнього та великого бізнесу [4]. Після запровадження земських органів місцевого самоврядування, гласні з одного боку, наслідували традиції, однак, вже просили про фінансову допомогу для задоволення потреб, здебільш, усього або більшості місцевого населення, окремих груп підданих тощо, а з іншого, пропонували внести ті чи інші корективи до чинного законодавства.

За власними підрахунками на прикладі Катеринославського губерньського земського зібрання³ та інших земських зібрань⁴ можемо говорити про те, що серед клопотань гласних превалювали саме ті, предметом яких були громадські інтереси, а не інтереси окремих соціально-юридичних

¹ Черговість розташування зумовлено кількістю клопотань в кожному із гуртів.

² Комісію прохань організовано згідно маніфесту «Про створення Державної ради» від 1 січня 1810 р. [15].

³ Катеринославська губернія входила до тих 49 губерній Російської імперії (станом на 1913 р.), на території яких функціонувала загальна система адміністративного управління (міністерські та губерньські установи) [16]. Окрім цього, дана адміністративно-територіальна одиниця була серед тих 34, де 1864 р. запроваджено органи земського самоврядування [6]. Також територією губернії поширювалась дія Зводу законів Російської імперії, на відміну від губерній Балтії, Царства Польського, Бессарабії, Фінляндії. Отже, Катеринославську губернію максимально інкорпоровано до загальноімперської державно-правової системи. Окрім цього, якщо орієнтуватись на підрахунки першого в Російській імперії дослідника земських клопотань М.О. Каришева [12, с. 6], то Катеринославське губерньське зібрання, радше увійде, аніж ні до умовної групи золотої середини губерньських земських органів самоврядування. Тому й вважаємо за можливе використовувати відповідну регіональну статистику як середньостатистичну для імперії.

⁴ Як джерела використовувалися роботи М. О. Каришева, Я. В. Абрамова.

груп. Так, згідно наших даних, за період з 1866 р. по 1905 р. катеринославськими гласними усього прийнято 239 клопотань. Тих, предметом яких є захист чи громадських інтересів – 98, чи інтересів окремих станів чи інших соціально-юридичних груп – 51. За матеріалами М. О. Каришева та із врахуванням власної інформації, авторкою підраховано приблизну кількість¹ клопотань гласних земських зібрань в Російській імперії у період з 1865 р. по 1884 р., якими пропонувалися зміни до правового статусу підданих, що належали до тих чи інших станів – 352, тобто більше десяти відсотків від усіх клопотань².

Яким є статистичний вимір регіональної³ практики клопотань гласних земських зібрань протягом другої половини ХІХ – початку ХХ ст., якими пропонувалося скорегувати перелік прав, свобод та обов'язків підданих? Із прийнятих гласними Катеринославського губернського земського зібрання з 1866 по 1905 рр. клопотань, за нашими підрахунками, по-перше, у 81 предметом лобювання було внесення змін до правового статусу підданих: або окремих груп або загалом усіх; по-друге, із цих 81 у 25⁴ клопотали про такі зміни до законодавства, які сприяли б модернізації правового статусу або більшості підданих в Російській імперії або окремих їх груп (наприклад, мирових суддів, гласних земських зібрань, вчителів): спрямовані, зокрема, на уніфікацію норм, якими закріплено

права, свободи, обов'язки підданих, що належали до різних станів; по-третє, із означених 25 у 7⁵ лобювали одноразове залучення гласних до участі у розгляді законопроектів та прийнятті законів, що варто, на наше переконання, трактувати як просування довгим шляхом отримання відповідного позитивного права, у 2-х⁶ – такі зміни до компетенції гласних земських органів самоврядування, завдяки яким вони ставали б повноцінними суб'єктами законодавчого процесу, що в обох випадках є прийнятним кваліфікувати як спробу модернізації правового статусу гласних.

Як видається, за умов абсолютної монархії в Російській імперії та фактичної неможливості звернення абсолютної більшості підданих безпосередньо до глави держави, клопотання земських гласних припустимо визначити своєрідною альтернативою колективним петиціям, квазі-петиціями. Коефіцієнт корисної дії таких клопотань, на переконання авторки, полягає не тільки в кількості законів, адміністративних рішень, прийнятих на їх основі, однак, й в принциповій новизні самого предмету звернень до органів державної влади та їх загальній кількості.

Разом з тим, акцентуємо на переконанні Я. В. Абрамова в тому, що усі найбільш важливі закони⁷ останніх десяти років (1879-1889 рр.) або прийнято саме завдяки ініціативі земських гласних або ґрунтувалися переважно на матеріалах земських

¹ Точну кількість вирахувати не є можливим, зокрема, й тому, що Каришев в деяких випадках не надає статистичних даних.

² Всього М. О. Каришевим опрацьовано 2 623 клопотань за цей період.

³ На прикладі Катеринославської губернії.

⁴ 25 вересня 1866р., 24 листопада 1867р., 28 листопада 1867р., 2 березня 1868р., 30 жовтня 1870р., 31 жовтня 1872р., 24 жовтня 1874р., 29 жовтня 1874р., 31 жовтня 1874р., 28 жовтня 1878р., 12 грудня 1879р., 3 грудня 1882р., 5 грудня 1883р., 12 грудня 1888р., 7 грудня 1889р., 12 грудня 1895р., 11 грудня 1897р., 4 грудня 1902р., 5 грудня 1902р., 2 клопотання – 13 грудня 1902р., 26 лютого 1904р., три клопотання прийнято 23 березня 1905р.

⁵ 28 листопада 1867р., 29 жовтня 1874р., 7 грудня 1889р., 12 грудня 1895р., 13 грудня 1902р., 23 березня 1905р.

⁶ 26 лютого 1904р., 23 березня 1905р.

⁷ До таких відносимо ті закони, якими вносилися зміни до правового статусу переважної більшості підданих.



клопотань [17, с. 251]. Навіть у разі відхилення, зауважував фахівець, клопотання звертали увагу законодавця на важливі потреби суспільства та надавали відповідні пропозиції, які відтак використовувалися. Власну тезу дослідник діяльності земських гласних підкріплює прикладами законодавчих новацій вище означеного характеру та деяких клопотань, які їх спричинили [17, с. 250-269]. Такої ж позиції дотримувався й ще один дослідник земських клопотань Б. Веселовський [11, с. 48-49.].

Не можна не навести приклад вдалого лобювання гласними земських зібрань, власної активної участі у розробці й прийнятті закону. Так, у червні 1902 р. прийнято правила щодо ветеринарно-поліцейських заходів з попередження та подолання масових інфекційних захворювань худоби та знешкодження сирової тваринницької продукції. Гласні швидко зреагували і зверталися до «уряду» із клопотаннями щодо відтермінування введення їх в дію та їх направлення для попереднього обговорення губернськими земськими зібраннями [18, с. 136]. Законодавцем внесено зміни до вже прийнятого закону [19], що надихнуло катеринославських гласних 26 лютого 1904 р. клопотати перед «урядом» про те, аби за прикладом ветеринарного закону, будь-який законодавчий акт, що стосується місцевих потреб, напередодні його остаточного затвердження «вищою владою», розглядався за участю обраних земським зібранням осіб. Що це, як не чергова спроба гласних отримати легальний механізм дієвого впливу на законодавчий процес в державі?

Авторка переконана, що вищенаведені статистичні дані щодо означеного виду звернень гласних та запропоновані приклади, як загальноімперського так і регіонального рівня, засвідчують: таким чином клопотання сприяли становленню в Російській імперії практики лобювання інтересів тих чи інших груп підданих та сприяли складанню відповідної політико-правової культури. У такий

спосіб імператор, вищі державні посадовці, та й піддані теж поступово призвичаювалися до появи в законодавчому процесі іншого, окрім держави, суб'єкта. Водночас, на наш погляд, відповідна практика корелювала із наданням усім підданим згідно наказу від 18 лютого 1905 р. права петицій. Прийняття означеного акту зумовлено, на наш погляд, не тільки загальновідомими подіями початку 1905 р.: масовими акціями соціального протесту, невдалою спробою звернення підданих до імператора з петицією, але й сорокарічною практикою клопотань земських гласних.

Височайшим маніфестом від 18 лютого 1905 року «Про заклик до влади і населення щодо сприяння самодержавній владі у справі подолання ворога зовнішнього, викоренення крамоли та протидії смуті внутрішній» закликали «благомислячих» осіб усіх станів сприяти імператору «словом та ділом» [20]. А конкретним правом надання на адресу імператора проектів та пропозицій щодо «удосконалення державного благоустрою та поліпшення народного добробуту» підданих наділяли іншим актом – височайшим наказом від 18 лютого 1905 року [21]. Їх розгляд та обговорення покладалося на Сенат. Маніфестом змінено принцип, на якому ґрунтувався до того часу порядок надання підданими клопотань: залишення без розгляду усіх скарг на установи та чиновників т.зв. середньої ланки, укладачі яких оминули хоча б одну сходинку адміністративної ієрархії [15, п. 1. параграфу 97]. Втім, у тексті Основних державних законів від 22 квітня 1906 р. [22] право петицій не закріплено. Отже, держава усіяко пручалася тому, аби допустити безпосередню участь підданих у законодавчому процесі. Напевно, для державного механізму Російської імперії такий крок був занадто радикальною новацією на тлі запровадження парламенту і отримання таким чином представниками підданих, тобто депутатами Державної думи, правосуб'єктності у законодавчій процедурі.

Отже, послуговуючись вищевикладеним підсумуємо. Чисельні клопотання земських гласних сприяли формуванню в Російській імперії протягом другої половини XIX – на початку XX ст. усталеної соціальної практики звернень підданих до законодавця й наближали перспективу отримання ними права на петицію. Земські клопотання, по-перше, нова

форма звернень до органів держави, завдяки якій гласні, як представники усіх станів підданих в Російській імперії, мали право захищати їх права та інтереси, по-друге, незначний, однак, крок у напрямку виходу правовідносин між державою і особою (особою і державою) поза межі координат патерналізму.

Список використаних джерел

1. *Нестерович В. Ф.* Конституційно-правові аспекти лобіювання у правотворчому процесі України.: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право; муніципальне право» [Електронний ресурс] / В. Ф. Нестерович. – К., 2008. – Режим доступу до автореферату: <http://govuadocs.com.ua/docs/229/index-229670-1.html>. Дягілев О. В. Правовий інститут лобіювання: конституційно-правовий аспект.: автореф. дис. на здобуття ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Дягілев. – Х., 2010. – 38 с.
2. *Конституція України* від [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. Доступ: 18.01.2015.
3. *Любимов А. П.* История лоббизма в России / А. П. Любимов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. – 208 с.
4. *Шапкин И. Н.* Из истории лоббизма в России. Представительские организации российского капитала во 2-й половине 19-начале 20-го века / И. Н. Шапкин. – М.: МАЭП, 1999. – 198 с.
5. *Наприклад*, див.: Телькінена Т. Е. Політичні права і свободи стану дворян Російської імперії як предмет лобіювання під час попереднього обговорення проекту Загального положення про селян, що вийшли із кріпосної залежності (серпень 1859 – квітень 1860 рр.) / Т. Е. Телькінена // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. – 2013. – № 6.2. – С.24-33.
6. *ПСЗ - II.* Т. 39. Отд. 1. № 40457.
7. *Там само.* Т. 45. Отд. 1. № 48498.
8. *Див.:* Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 3-х т. [Електронний ресурс] / А. Д. Градовский. – СПб: Тип. М. Стасюлевича, 1883. – Т. III. Книга первая. Исторический очерк местных учреждений в России – Сайт Конституции Российской Федерации: <http://constitution.garant.ru>. – Режим доступу: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/chapter/46/>. Дата доступу: 12.12.2014. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России. IX-XIX ст.: Исторический очерк [Електронний ресурс] / А. А. Кизеветтер. – М.: журн. «Русская мысль», 1910. – 155 с. Сайт Электронной библиотеки «Научное наследие России» <http://e-heritage.ru/index.html>. – Режим доступу: <http://books.e-heritage.ru/book/10078583>. Дата доступу: 10.07.2013.
9. *ПСЗ - III.* Т. 10. Отд. 1. № 6927.
10. *Див.:* Телькінена Т. Е. Модернізація правового статусу станів у Російській імперії в контексті відносин держава – суспільство (друга половина XIX – початок XX століття) / Т. Е. Телькінена. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2013. – 188 с.
11. *Веселовский Б.* История земства за сорок лет: в 4-х т. / Б. Веселовский. – СПб.: Издательство О. Н. Попова, 1911. – Т. 3. – 708 с.



12. *Карышев Н. А.* Земские ходатайства 1865-1884 гг. / Н. А. Карышев. – М.: Издание книжного магазина А. А. Ланга, 1900. – 271 с.

13. *Див.:* Иваненко С. И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России / С. И. Иваненко // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010. – № 12 (398). – С. 37-64.

14. *Корелин А. П.* Дворянство в пореформенной России. 1861–1904 гг. Состав, численность, корпоративная организация / А. П. Корелин. – М. : Наука, 1979. – 304 с.

15. *ПСЗ-І.* Т. 31. № 24064, розділ VIII.

16. *Общее учреждение губернское* // СЗ. Т. II. Общее учреждение министерств // Там само. Ч. I. Ст. 3.

17. *Абрамов Я. В.* Что сделало земство и что оно делает / Я. В. Абрамов. – СПб.: Типография газеты «Новости», 1889. – 288 с.

18. *Постановления XXXVII* очередной 1902 года сессии Екатеринбургского губернского земского собрания с 1 по 14 декабря включительно. Екатеринбург: Типография губернского земства, 1903. – 148 с.

19. *ПСЗ-III.* Т. 23. Отд. 1. № 23123.

20. *Там само.* Т. 25. Отд.1. № 25852.

21. *Там само.* № 25853.

22. *Там само.* № 27805.

Телькінена Т. Е. Від права підданих в Російській імперії на місцеве самоврядування до права петицій: 1 січня 1864 р. – 18 лютого 1905 р.

В даній статті здійснено спробу обґрунтування запропонованої Т. Е. Телькінею тези про кореляцію практики клопотань гласних губернських земських зібрань в Російській імперії протягом другої половини XIX – початку XX ст. із наданням підданим, які належали до усіх станів, права петицій.

Ключові слова: право на місцеве самоврядування, право петицій, піддані, клопотання, гласні губернських земських зібрань, лобювання.

Телькинена Т. Э. От права подданных в Российской империи на местное самоуправление до права петиций: 1 января 1864 г. – 18 февраля 1905 г.

В данной статье предпринято попытку обоснования предложенного Т. Э. Телькиненой тезиса о корреляции практики ходатайств гласных губернских земских собраний в Российской империи на протяжении второй половины XIX – в начале XX вв. с наданием подданных, принадлежавших ко всем сословиям, правом петиций.

Ключевые слова: право на местное самоуправление, право петиций, подданные, ходатайство, гласные губернских земских собраний, лоббирование.

Telkinena T. From right of nations in the Russian empire on self -government to the right on petitions: 1 January 1864 year - 18 February 1905 year

In certain article have been made the attempt to ground thesis which T. E. Telkinena made about correlation practice of supplications of deputies of local zemski assemblies in the Russian empire during the second half of XIX - beginning XX centuries with giving to nations the right on supplications .

Key words: right on local self - government, right on petitions, nations, supplications, deputies of - local zemski assemblies, lobbying.