Изданіе Н. Парамохова „Донская Рѣчь" Ростовъ н-Д.

Право петицій.

Листокъ № 10.

Подъ правомъ петицій разумѣется *право народа обращаться къ верховной власти со своими нуждами непосредственно,* т. е. минуя всѣ посредствующія власти.

Цѣль такого права очевидна—дать возможность народу доводить до свѣдѣнія о своихъ нуждахъ *въ собственной передачѣ,* своими словами, а не въ передачѣ, въ истолкованіи окружающихъ верховную власть сановниковъ и учрежденій. Не менѣе понятно и очевидно значеніе и благодѣтельность такого права. Черезъ петиціи верховная власть получаетъ *безпристрастное представленіе о народной жизни,* она въ петиціяхъ, такъ сказать, читаетъ книгу жизни своего народа, слышитъ голосъ народа изъ самыхъ нѣдръ его, а не изъ бюрократическихъ канцелярій. И верховной власти открывается полная возможность *направлять теченіе государственной жизни сообразно съ народными нуждами* и избѣгать ошибокъ, нарушающихъ народные интересы. Черезъ петиціи, такимъ образомъ, возстанавливается *связь между верховной властью и народомъ,* прерываемая столь извѣстнымъ «средостѣніемъ», т. е. чиновничествомъ.

Но право петицій достигаетъ этихъ результатовъ лишь въ томъ случаѣ, когда оно *не ограничено ни числомъ и кругомъ лицъ* или учрежденій, *ни предметовъ,* когда каждый гражданинъ въ отдѣльности и вмѣстѣ можетъ подавать петиціи верховной власти о всѣхъ нуждахъ государственной жизни. Собственно въ такомъ широкомъ смыслѣ только и состоитъ настоящее право петицій. И гдѣ оно существуетъ, то существуетъ, именно въ такомъ видѣ. Право подачи каждымъ прошенія на Высочайшее имя черезъ строго опредѣленныя инстанціи въ строго опредѣленной формѣ и съ особымъ разрѣшеніемъ, конечно, не есть право петицій. Право петицій есть *политическое право* и не требуетъ, поэтому, никакихъ разрѣшеній и ограниченій. Иначе это будетъ уже не право, а милость.

Право петицій въ особенности важно и необходимо тамъ, гдѣ нѣтъ народнаго представительства, т. е. нѣтъ участія народа въ управленіи. Право петицій совершенно не можетъ замѣнить народнаго представительства. Народное представительство въ формѣ парламента, палатъ представителей и т. п. дѣйствуетъ постоянно и непосредственно и, слѣдовательно, постоянно направляетъ теченіе государственной жизни въ сторону народныхъ интересовъ. Тогда какъ черезъ петиціи народъ только иногда *напоминаетъ о себѣ правительству,* доводитъ до свѣдѣнія верховной власти о своихъ нуждахъ и на время можетъ повліять на ходъ государственной машины въ своихъ интересахъ. Но пройдетъ время: о петиціи забудутъ, и машина станетъ работать по прежнему до новой петиціи и т. д. Тѣмъ не менѣе для страны, въ которой нѣтъ народнаго представительства, право петицій можетъ принести неоцѣнимыя услуги. Это мы лучше всего можемъ видѣть на примѣрѣ Россіи—особенно когда сравнимъ современную Россію съ древней, съ Россіей XVI—XVII вѣковъ.

Въ настоящее время въ Россіи въ томъ смыслѣ, какъ мы сейчасъ говорили, нѣтъ права петицій. Изъ отдѣльныхъ сословій дворянству по закону было предоставлено право возбуждать передъ Высочайшей властью ходатайства, кромѣ сословныхъ и о общегосударственныхъ нуждахъ. Но когда оно однажды воспользовалось этимъ правомъ при Александрѣ II, то получило порицаніе со стороны императора. Это было съ московскимъ дворянствомъ. Вскорѣ послѣ введенія земства оно послало государю адресъ, въ которомъ ходатайствовало о созывѣ всероссійскаго земскаго собора, объ участіи народа въ государственномъ управленіи. Государь нашелъ, что дворянство вышло за предѣлы своего вѣдѣнія, коснулось вопроса, не под-

кащаго его вѣдѣнію и что оно не въ правѣ говорить отъ лица другихъ сословій, или говорить за съ. Такимъ образомъ, за московскимъ дворянствомъ было признано право, признанное въ законѣ за нимъ россійскимъ дворянствомъ.

Послѣ этого была вычеркнута соотвѣтствующая статья закона, дозволявшая дворянству ходатайствовать объ общегосударственныхъ нуждахъ. Въ царствованіе Александра III эту статью возстановили, но дворянство уже опасалось возбуждать общегосударственные вопросы, предпочитая имъ свои сословные.

Изъ общественныхъ учрежденій земскія и городскія могутъ обращаться къ верховной власти съ ходатайствами, но по поводу мѣстныхъ пользъ и нуждъ—общегосударственныхъ никоимъ образомъ—и во всякомъ случаѣ черезъ правительственныя учрежденія, а не непосредственно.

Земскія собранія не разъ пробовали подавать на имя верховной власти петиціи общегосударственнаго характера, но всегда неудачно. Имъ всегда говорили, что общегосударственные вопросы не ихъ дѣло, и иниціаторы подобныхъ петицій подвергались наказаніямъ въ административномъ порядкѣ.

Точно такъ-же всякая подача прошеній частными лицами, спеціально для этого соединившимися, разсматривается по нашимъ законамъ, какъ преступленіе, преслѣдуется и строго карается. Равнымъ образомъ возбужденіе общественными учрежденіями, учеными и другими обществами черезъ прошенія верховной власти общегосударственныхъ вопросовъ, воспрещено и преслѣдуется. Говоря коротко, въ Россіи въ настоящее время нѣтъ, какъ общенароднаго права, права петицій, и попытки въ этомъ направленіи со стороны населенія преслѣдуются.

Вслѣдствіе этого, при отсутствіи народнаго представительства, участія народа въ управленіи, верховная власть *разобщена съ народомъ*, управленіе идетъ не всегда согласно съ народными нуждами и интересами и народъ безсиленъ хоть сколько нибудь наклонить управленіе въ сторону своихъ интересовъ. До чего доводитъ такой порядокъ, это мы хорошо видимъ теперь, когда русскій народъ дорого расплачивается за то, что управленіе страной было ввѣрено одному правительству и народъ былъ устраненъ совершенно отъ всякаго вліянія на внутреннюю жизнь.

Видѣть переживаемыя теперь Россіею несчастія намъ болѣе обидно и больно, что раньше русскій народъ не былъ устраненъ совершенно отъ участія въ управленіи и пользовался правомъ петицій, о которомъ мы говоримъ и жалѣемъ въ настоящую минуту.

То было въ древней Руси и продолжалось до XVII вѣка.

Право петицій тогда выражалось въ формѣ такъ называемыхъ *челобитій* царю. Надо замѣтить, что въ то время вообще широко практиковался обычай подачи прошеній, челобитій царю. Каждый, можно сказать, съ каждой нуждой шелъ къ царю—дать жалованье за службу, дать хлѣба по случаю недорода, пожаловать помѣстье, защитить отъ насилій и т. д. и т. д.

Но для насъ интересны не эти отдѣльныя челобитья съ личными, мелкими нуждами. Для насъ важны *челобитья массовыя* о крупныхъ *государственныхъ нуждахъ*. Это челобитья «всѣмъ городомъ и уѣздомъ», челобитья «всѣхъ служилыхъ и жилецкихъ людей», челобитья «всякихъ чиновъ людей» «составныя» и «подписныя», т. е. челобитья, подававшіяся населеніемъ городовъ или цѣлыхъ областей по поводу общественныхъ нуждъ и дѣлъ. Въ нихъ и выражается право петицій, какъ мы его понимаемъ теперь.

Чаще всего подобныя челобитья «всѣмъ городомъ и уѣздомъ» подавались по дѣламъ мѣстнаго управленія, обыкновенно о злоупотребленіяхъ царскихъ намѣстниковъ (въ XVI вѣкѣ) и воеводъ (въ XVII вѣкѣ). Назвавъ намѣстника или воеводу и перечисливъ всѣ его злоупотребленія—«налоги и обиды», чинимыя населенію, челобитчики просили царя смѣнить его и назначить имъ другого. Отвѣтомъ на челобитье являлось, обыкновенно, слѣдствіе и очень часто увольненіе насильника и обидчика. Нерѣдко бывало, впрочемъ, и обратное. Иногда населеніе слало царю челобитье оставить воеводу или намѣстника на воеводство сверхъ срока—если онъ оказывался хорошимъ человѣкомъ. И царь исполнялъ просьбу населенія—оставлялъ воеводу на слѣдующій срокъ.

Если мы представимъ себѣ, что подобныя массовыя челобитья шли къ царю со всѣхъ концовъ земли, изъ всѣхъ городовъ и уѣздовъ, то получимъ любопытную картину. Царь все время находится въ общеніи съ народомъ, видитъ нужды народныя, слышитъ голосъ народа.

И такая, можно сказать, величественная картина, не однажды повторялась въ древней Руси Челобитья населеніемъ подавались постоянно и касались всѣхъ мелкихъ общественныхъ вопросовъ. Но было

два момента, которые заслуживаютъ особенное вниманіе. На нихъ нужно остановиться, ибо изъ нихъ всего лучше выясняется огромное значеніе права петицій. Одинъ моментъ относится къ XVI вѣку, другой къ XVII.

Въ XVI вѣкѣ мѣстное управленіе было приказнымъ (правительственнымъ). Въ городахъ и уѣздахъ сидѣли царскіе намѣстники и волостели. Они за свои услуги, за управленіе жалованья отъ казны не получали, а кормились на счетъ населенія, брали съ него кормъ. Управленіе шло плохо, воры и разбойники свободно дѣлали свое дѣло, намѣстникъ и волостели только брали кормъ, и населеніе стономъ стонало отъ такого управленія. Къ царю лились цѣлой рѣкой прошенія, челобитья избавить народъ отъ насильниковъ и разорителей. По словамъ царя Ивана IV, къ нему «челобитья были великія» и «докука безпрестанная» отъ народа. И царь внялъ гласу народному. Вывелъ намѣстниковъ и волостелей и предалъ мѣстное управленіе самому населенію, далъ имъ право выбирать міромъ властей.

Такимъ образомъ, въ половинѣ XVI вѣка въ царствованіе Ивана IV была произведена крупная реформа мѣстнаго управленія. Вліяніе самого народа и отсюда, такъ сказать, участіе его въ реформѣ очевидно. Онъ *поднялъ вопросъ о реформѣ*, онъ *подвинулъ* къ этому правительство. И произошло это благодаря праву петицій. Не будь этого права, народъ не имѣлъ бы путей заявить о своихъ нуждахъ верховной власти, обратить на себя ея вниманіе. И управленіе шло бы разъ заведеннымъ порядкомъ, населеніе разорялось бы и губилось и стонъ его носился бы надъ землею, не достигая царскаго уха.

Вотъ что сдѣлало право петицій въ XVI вѣкѣ.

Подобное же произошло въ XVII вѣкѣ.

Въ началѣ этого вѣка, Русь, какъ извѣстно, пережила тяжелое время, время смуты, послѣ котораго долго не могла оправиться. Нормальное теченіе жизни было нарушено и чувствовалась непрочность общественныхъ отношеній. Жизнь нуждалась въ обезпеченіи и урегулированіи закономъ. Между тѣмъ законы не были приведены въ порядокъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже совсѣмъ не было законовъ. Населеніе это чувствовало и стало обращаться къ правительству съ челобитьями, «учинить государству указъ о всѣхъ нуждахъ» народныхъ, т. е. издать соотвѣтствующіе законы. Челобитья шли отовсюду и въ большомъ количествѣ. Однимъ словомъ, повторилась картина XVI вѣка—опять были «челобитья великія» и «докука безпрестанная» царю. И царь Алексѣй Михайловичъ—«*по челобитью* стольниковъ и стряпчихъ, и дворянъ московскихъ, и стрѣльцовъ, дворянъ и дѣтей боярскихъ и всѣхъ городовъ... и гостей и гостинныя и суконныя сотни (высшій слой купечества) и всякихъ чиновъ торговыхъ людей—стало быть по челобитью *всего населенія*—велѣлъ на Москвѣ государевымъ боярамъ, князь Никитѣ Ивановичу Одоевскому съ товарищи... написать судебникъ и изложенную книгу», т. е. заняться обработкой и сводомъ законовъ.

Такимъ образомъ, было положено начало составленію новаго уложенія законовъ, которое и было издано въ 1649 году. Челобитія отъ населенія поступали все время, пока составлялось уложеніе и нѣкоторыя главы его составлены прямо согласно челобитьямъ. «Нужды» народа вошли непосредственно въ «государевъ указъ».

Въ этомъ случаѣ опять приходится отмѣтить крупное значеніе права петицій, предоставленное населенію. *Починъ* въ составленіи уложенія несомнѣнно принадлежалъ *населенію*. Правительство и само думало о сведеніи законовъ и сдѣлало бы это, но конечно не скоро.

Народныя челобитья подвинули дѣло и быстро довели его до конца.

Мы остановились на двухъ наиболѣе крупныхъ примѣрахъ. Но право петицій играло *постоянно* очень большую роль въ политической жизни древней Руси. Можно смѣло сказать, что такимъ путемъ населеніе *направляло*, настолько то ему было доступно, *ходъ внутренней жизни страны*. Челобитья до земскихъ соборовъ замѣняли народное представительство, а при земскихъ соборахъ дополняли его. Въ XVII вѣкѣ продолжали свое существованіе земскіе соборы и тогда же было уничтожено право петицій, и съ тѣхъ поръ до настоящаго времени русскій народъ лишенъ возможности не только прямого участія въ управленіи, но даже косвеннаго вліянія на него. Онъ принимаетъ участіе лишь тогда и въ такой степени, когда и въ какой степени это будетъ угодно правительству. Такъ было, напримѣръ, въ эпоху освобожденія крестьянъ.

Только въ послѣднее время картина русской общественной жизни рѣзко измѣнилась. Право петицій стало фактическимъ правомъ русскаго народа. Подъ вліяніемъ военныхъ событій и неустройствъ внутренней жизни все общество сверху до низу охватило возбужденіе и, какъ въ старину, на имя верхов-

ной власти и ея представителей полились рѣкой челобитья-петиціи. Сословныя собранія (дворянство-купечество) общественныя, земскія, городскія учрежденія, ученыя и другія общества, корпораціи адвокатовъ, литераторовъ, учителей, наконецъ, просто спеціально собравшихся вмѣстѣ людей различныхъ классовъ и занятій составляли петиціи и заявленія и т. п. и слали ихъ Петербургъ или распространяли въ обществѣ.

Отвѣтомъ на эти челобитья-петиціи былъ высочайшій рескриптъ 18 февраля о созывѣ народныхъ представителей. А указомъ отъ того же числа фактическое право петицій сдѣлано юридическимъ. Всѣмъ отдѣльнымъ лицамъ и учрежденіямъ теперь представлено право представлять проекты и предположенія относительно государственныхъ преобразованій.

Право петицій не лишено своего смысла и значенія и при народномъ представительствѣ. Во всѣхъ государствахъ, гдѣ есть народное представительство, сохранено и право петицій. Недаромъ и теперь русское общество требуетъ народнаго представительства, включаетъ въ свою программу и право петицій. И раньше при земскихъ соборахъ существовало право петиціи. Это объясняется тѣмъ, что право петицій въ извѣстной степени *восполняетъ пробѣлы* и *недостатки*, присущіе народному представительству. Совершенство трудно дается человѣчеству. Всѣ произведенія рукъ человѣческихъ имѣютъ недостатки. Не лишено ихъ и народное представительство. При всей самой совершенной организаціи оно можетъ впасть въ ошибку. При народномъ представительствѣ всѣ вопросы рѣшаются большинствомъ голосовъ. И можетъ случиться, что при рѣшеніи какого-либо вопроса, большинство окажется неправымъ, рѣшитъ вопросъ несогласно съ народными интересами. Что тогда дѣлать? Меньшинство уже потому, что оно незначительно по своему числу, безсильно тутъ что нибудь сдѣлать Право петицій и даетъ выходъ.

Возьмемъ такой примѣръ. Обсуждается вопросъ о надбавкѣ налоговъ на предметы широкаго потребленія (керосинъ, спички). Въ собраніи народныхъ представителей большинство, случайно состоявшееся изъ сторонниковъ налоговъ, высказалось за повышеніе налоговъ. Налоги повышены и огромная масса несостоятельнаго населенія принуждена или сократить потребленіе или переплачивать за предметы первой необходимости. Тогда, чтобы отмѣнить явно вредный народнымъ интересамъ законъ, въ странѣ устраивается агитація (возбужденіе) въ пользу подачи петиціи правительству о вредѣ повышенія налоговъ и объ отмѣнѣ его, собираются подписи, посылается петиція. И такимъ образомъ, благодаря петиціи, законъ можетъ быть отмѣненъ.

Вообще право петицій даетъ возможность народу выступать иногда *непосредственно* и выдвигать такіе вопросы, которые почему-либо обойдены или забыты народными представителями. Въ Швейцаріи, напримѣръ, мы имѣемъ очень любопытное видоизмѣненіе права петицій. Тамъ существуетъ такой порядокъ. Если поступаетъ къ народнымъ представителямъ заявленіе за подписью огромнаго большинства населенія о необходимости изданія новаго закона, то они обязаны разсмотрѣть его и отозваться на него.

В. Алексѣевъ.

Имѣются еще слѣдующіе листки:

Что такое народное представительство.
Что такое всеобщее, равное, прямое и тайное избирательное право.
Что такое свобода слова и печати.
Какъ надо расходовать народныя деньги.
Свобода союзовъ и организацій.
Права человѣка и гражданина.
Что такое земство и что оно дѣлаетъ.
Какое намъ надо земство.
Народовластіе.
Представительство совѣщательное.
Что такое палата представителей.
Свобода личности.
Что такое интеллигенція.
Союзъ народовъ.
Что нужно крестьянамъ.
Сколько крестьянамъ земли надо.
Что нужно рабочимъ.

Дозволено цензурою 28 іюня 1905 г. Ростовъ н-Д.

Типографія „Донская Рѣчь“.