



## Столѣтіе учреждений по принятію прошеній, приносимыхъ Государю.



Врагоцѣннѣйшая прерогатива короны — право милости и помилованія—издавна осуществлялась у насъ съ помощью особаго учрежденія. 1 января нынѣшняго года праздновалось столѣтіе существованія учреждений по принятію и направленію прошеній и жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее Имя. По этому случаю С. Н. Писаревымъ былъ составленъ прекрасный, обстоятельный историческій очеркъ; заимствуемъ изъ монографіи г. Писарева приводимыя историческія данныя.

### I.

Еще при Іоаннѣ Грозномъ былъ учрежденъ Челобитный Приказъ, первымъ главою котораго сталъ благородный Алексѣй Адашевъ. Приказъ впослѣдствіи захудалъ, заржавѣлъ вмѣстѣ со всею государственной машиною московской Руси. Ея великій преобразователь Петръ въ 1720 г. учредилъ должность генераль-рекетмейстера. Связанный особенною, весьма сложною присягою, онъ располагалъ широкими полномочіями своею властью предписывать коллегіямъ и канцеляріямъ рѣшать дѣла въ установленный закономъ срокъ, ходить самому къ президентамъ коллегій и указывать имъ на допускаемыя ими въ этомъ отношеніи упущенія, а также требовать отчета въ точномъ исполненіи исходящихъ отъ него предписаній. Что же касается жалобъ на неправосудныя рѣшенія, то таковыя онъ долженъ былъ вносить въ Сенатъ. Императора же онъ не могъ беспокоить докладомъ челобитныхъ, и только въ тѣхъ случаяхъ, когда подавались жалобы на неисполненіе рекетмейстерскихъ предписаній, ему вмѣнялось въ обязанность доводить объ этомъ до свѣдѣнія Его Величества.

Едва-ли, однако, такая постановка дѣла принятія и разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ прошеній отвѣчала основной цѣли—искорененію злоупотребленій, во имя которой былъ созданъ новый органъ.

Сфера воздѣйствія рекетмейстерской власти оказалась строго ограниченою дѣлами судебнаго и административнаго характера. Между тѣмъ, разнообразіе поводовъ, побуждающихъ подданныхъ обращаться къ своему Государю, далеко не укладывается въ эти узкія рамки. Ходатайства о помилованіи, просьбы о матеріальной помощи, домогательства наградъ и множество другихъ—все это не подлежало вѣдѣнію рекетмейстера.

Послѣдующая эпоха, вплоть до воцаренія Императора Александра I, не внесла ничего новаго въ учрежденіе рекетмейстерской части. Лишь все чаще и чаще раздаются напоминанія не вѣру докучнымъ просителямъ, чтобы они не дерзали утруждать Особу Монарха своими всеподданнѣйшими ходатайствами, минуя рекетмейстера, да въ царствованіе Императора Павла вдвое увеличивается штатъ Канцеляріи рекетмейстерскихъ дѣлъ. Зато съ большею опредѣлительностью намѣчается разграничительная черта между подвѣдомственными рекетмейстеру дѣлами и тѣми, которыя къ Петру восходили чрезъ кабинетъ-секретаря. При Аннѣ Леопольдовнѣ была учреждена особая должность придворнаго рекетмейстера, но первый же рекетмейстеръ попался въ какомъ-то преступленіи, и должность была немедленно упразднена.

Екатерина II, вступивъ на престолъ, рѣшила лично принимать всеподданнѣйшія прошенія. Однако, вскорѣ пришлось отъ этого отказаться, ибо, какъ рассказываетъ Сама Императрица, въ одинъ изъ праздниковъ, во время шествія Ея Величества со всѣмъ штатомъ къ обѣднѣ, просители пресѣкли Ей путь, ставъ полукружіемъ на колѣна съ письмами въ рукахъ. Поэтому уже на слѣдующій годъ Она опредѣлила къ приему и разсмотрѣнію прошеній, неподвѣдомственныхъ генераль-рекетмейстеру, трехъ лицъ, впоследствии получившихъ наименованіе статсъ-секретарей, и дала имъ подробную инструкцію, обнаруживавшую Ея особую заботу о челобитчикахъ. Этимъ тремъ лицамъ прежде всего вмѣнялось въ обязанность поступать съ просителями „кротко, терпѣливо и снисходительно“. Принявъ прошенія, они должны были войти въ словесныя объясненія съ подателями для полученія необходимыхъ дополнительныхъ свѣдѣній. Если просьбы касались вѣдомствъ, то надлежало просителей туда направить, давъ имъ нужныя указанія, при чемъ, въ случаяхъ затрудненій и волокиты со стороны должностныхъ лицъ, слѣдовало оказывать на нихъ воздѣйствіе путемъ переговоровъ съ ихъ начальствомъ. Ходатайства, подлежавшія докладу

Императрицѣ, повергались Ея Величеству въ формѣ краткихъ выписокъ съ приложеніемъ подлинныхъ прошеній, при чемъ Собственно-ручныя резолюціи, въ копіяхъ, сообщались просителямъ. Если же Высочайшее рѣшеніе заключало въ себѣ какую-либо неясность, должно было безъ стѣсненія вторично докладывать Ея Величеству. Запечатанные же пакеты, предназначенные въ Собственныя руки, представлялись безъ промедленія Государынѣ.

Императоръ Павелъ I, въ желаніи оказывать подданнымъ всевозможное правосудіе и открыть имъ „всѣ пути и способы, дабы гласъ слабаго и угнетеннаго былъ услышанъ“, тотчасъ по воцареніи разрѣшилъ всѣмъ являться во дворецъ со словесными и письменными просьбами. Для разбора и доклада ходатайствъ у него, какъ и у Екатерины Великой, состояло нѣсколько статсъ-секретарей.

Чтобы открыть подданнымъ еще болѣе широкій доступъ къ Царскому правосудію и милосердію, на одномъ изъ оконъ нижняго этажа Зимняго Дворца былъ поставленъ желтый желѣзный ящикъ съ прорѣзаннымъ отверстіемъ для опусканія въ него прошеній. Они вынимались статсъ-секретарями, докладывались, и Государь немедленно клалъ на нихъ резолюціи. Иныя, неосновательныя, иногда почтою возвращались подателямъ „съ надраніемъ“, при чемъ съ нихъ взыскивались деньги за пересылку, иногда же публиковались въ С.-Петербургскихъ Вѣдомостяхъ съ мотивированными отказами, въ назиданіе и всеобщее свѣдѣніе.

Въ 1799 г. Государь издалъ указъ, „дабы недѣльными просьбами Его Величество не утруждали“, и что „всякъ, дерзнувшій по двукратной просьбѣ еще утруждать Его Императорское Величество, имѣетъ быть посаженъ въ тюрьму на мѣсяць“. Основательныя же жалобы вызывали тщательныя разслѣдованія и просмотръ Самимъ Государемъ подлинныхъ дѣлъ. Лица заинтересованныя постарались поскорѣе отдѣлаться отъ ненавистнаго имъ ящика. Средство было избрано весьма простое и быстрое — въ него опустили нѣсколько обращеній къ Монарху, изложенныхъ въ недостойныхъ выраженіяхъ.

И ящикъ былъ снятъ.

## II.

При Александрѣ I, по мысли М. М. Сперанскаго, была учреждена Комиссія Прошеній, и съ преобразованиемъ Государственнаго Совѣта начала свое существованіе въ его составѣ съ 1 января 1810 г. и двадцать пять лѣтъ функционировала согласно съ первоначальными предначертаніями, положенными въ ея основаніе. Но назрѣла необходимость въ реформѣ, и при Императорѣ Николаѣ Павловичѣ, въ январѣ 1835 г., было введено въ дѣйствіе новое положеніе о комиссіи прошеній.

Оно прежде всего порвало чисто формальную связь, соединявшую Комиссію Прошеній съ Государственнымъ Совѣтомъ, уничтоживъ правило, дѣлавшее обязательнымъ назначеніе ея предсѣдателя изъ числа Членовъ Совѣта. Отнынѣ Комиссія поставлялась въ непосредственное вѣдѣніе Государя, и личный составъ ея опредѣлялся по усмотрѣнію Его Императорскаго Величества.

Кругъ ея вѣдомства былъ расширенъ тѣмъ, что ей было предоставлено принимать всеподданнѣйшія жалобы не только на Департаменты Сената, но также и на Общее его Собраніе по дѣламъ малолѣтнихъ и умалишенныхъ и по ходатайствамъ объ оградѣніи свободы и объ отыскиваніи дворянства.

Право требовать отъ министровъ и главноначальствующихъ свѣдѣнія и объясненія по жалобамъ, на нихъ приносимымъ, оспоренное Комитетомъ министровъ, сохранено за Комиссією Прошеній во всей полнотѣ, при чемъ упомянутымъ должностнымъ лицамъ вмѣнено въ прямую обязанность такія требованія удовлетворять, такъ же какъ Сенату доставлять свои производства для обзрѣнія Комиссіи.

Для принесенія жалобъ были установлены сроки—годовой для жителей Имперіи и двухлѣтній для пребывающихъ за границею.

Повѣренные по-прежнему не допускались къ подачѣ прошеній и жалобъ, кромѣ случаевъ, когда ходатайства возбуждались одновременно нѣсколькими лицами, сословіями или обществами, или же исходили отъ членовъ одной семьи, отыскивавшей свободу. При этомъ требовалась формальная довѣренность. При обсужденіи этого пункта въ Государственномъ Совѣтѣ статсъ-секретарь Лонгиновъ съ особенною горячностью возставалъ противъ участія повѣренныхъ въ дѣлахъ, возникавшихъ по всеподданнѣйшимъ ходатайствамъ. По его мнѣнію—„повѣренные, бывъ руководимы не столько пользою вѣрителей или истиною, сколько личною корыстію, безсовѣстно и безбоязненно дерзають обременять Государя недѣльными просьбами, дабы питать алчность свою на счетъ тяжущихся, приводя ихъ на послѣдокъ обольстительными видами и коварными обнадѣживаніями въ разореніе“.

Далѣе, по личному повелѣнію Государя, отказы объявлялись съ краткимъ объясненіемъ причинъ, и, наконецъ, вводилось правило, что за повторительное неосновательное домогательство просители подвергаются выговору чрезъ мѣстное начальство, а въ третій—уголовному суду по закону о ябедникахъ.

Не прошло и шести лѣтъ со дня распубликованія новаго Положенія 1835 г., какъ Государь призналъ необходимымъ еще болѣе „расширить кругъ дѣйствія Комиссіи Прошеній“ и повелѣлъ сосре-

доточить въ ней всѣ дѣла о помилованіи и смягченіи участи лицъ, подвергнутыхъ карѣ за уголовныя преступленія или за административныя проступки. Вскорѣ установился и новый порядокъ разсмотрѣнія прошеній и жалобъ, поступавшихъ на Высочайшее Имя. Основываясь на Учрежденіи Канцеляріи 1841 г. и сопоставивъ его съ Положеніемъ о Комиссіи Прошеній 1835 г., статсъ-секретарь пришелъ къ заключенію, что отнынѣ, по смыслу закона, въ Комиссію должны вноситься только всеподданнѣйшія жалобы на Сенать по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, а изъ просьбъ тѣ, которыя требуютъ общаго обсужденія. Сославшись при этомъ на опытъ нѣсколькихъ лѣтъ, онъ находилъ, что такой порядокъ доставить Комиссіи возможность „съ большимъ тщаніемъ и безъ всякаго замедленія разсматривать вносимыя въ нее дѣла, а статсъ-секретарю, не далѣе какъ въ теченіе недѣли, заготовлять по просьбамъ записки, по нимъ резолюціи и самое исполненіе“. Поэтому онъ испрашивалъ Высочайшее разрѣшеніе:

1) вносить въ Комиссію только жалобы на рѣшенія Департаментовъ Правительствующаго Сената, равно просьбы, которыя, по усмотрѣнію статсъ-секретаря, подлежатъ общему обсужденію;

2) для скорѣйшаго производства по этимъ жалобамъ предоставить статсъ-секретарю прямо отъ себя требовать копіи съ опредѣленій Сената или подлинныя производства и

3) затѣмъ, остальные просьбы, сообразно ихъ содержанію, разрѣшать статсъ-секретарю на основаніи существующихъ узаконеній.

На приведеніе въ исполненіе изложенныхъ предположеній, 13 марта 1843 г., послѣдовало Высочайшее соизволеніе съ тѣмъ, чтобы они были приняты „постояннымъ руководствомъ“.

Протекавшая при новыхъ условіяхъ дѣятельность Комиссіи Прошеній охватила собою самыя разнообразныя проявленія жизни. Какъ видно изъ ежегодныхъ всеподданнѣйшихъ отчетовъ статсъ-секретаря, сюда входили просьбы о сословныхъ правахъ, по имущественнымъ дѣламъ, о помилованіи и смягченіи участи, о претензіяхъ къ казнѣ, объ освобожденіи отъ рекрутской повинности, жалобы на министровъ и Сенать и т. д.; словомъ, систематическія таблицы, представлявшіяся при отчетахъ, насчитывали нѣсколько десятковъ видовъ прошеній, которыя удалось обобщить въ отдѣльныя группы, въ дѣйствительности далеко не исчерпывавшія кругъ вѣдомства обновленнаго учрежденія.

### III.

Въ 1884 г. просуществовавшая почти три четверти столѣтія Комиссія Прошеній была упразднена, и 30 мая Высочайше пове-

лѣно было: „обязанность принятія и направленія приносимыхъ на Высочайшее Имя прошеній и жалобъ возложить на командующаго Императорскою Главною Квартирою, при которой учредить для дѣлопроизводства Канцелярію по принятію прошеній, а предварительное разсмотрѣніе всеподданиѣйшихъ жалобъ на опредѣленія Департаментовъ Правительствующаго Сената поручить Временному при Государственномъ Совѣтѣ Присутствію“.

20 іюня того же года состоялось послѣднее засѣданіе Комиссіи Прошеній. Было прочитано приведенное Высочайшее повелѣніе, выслушавъ которое Комиссія постановила:

„Занести о семъ въ журваль“.

Такъ окончило, говоритъ историкъ, свое существованіе учрежденіе, основанное „для безпрестаннаго надзора за отправленіемъ суда и за наблюденіемъ законовъ и справедливости въ высшихъ мѣстахъ судебныхъ и правительственныхъ“.

На протяженіи 74 лѣтъ оно служило правительству орудіемъ борьбы съ судебною неправдою и злоупотребленіями властью, а также дѣлу Монаршаго Милосердія. Разрѣшивъ около 75.000 всеподданиѣйшихъ жалобъ и свыше 600.000 прошеній, Комиссія сильно исполнила свой долгъ.

Преобразование судебной части Императоромъ Александромъ II влило новыя силы въ дѣло отправления юстиціи и лишило смысла дальнѣйшее существованіе Комиссіи Прошеній, какъ судебной инстанціи. Но, на-ряду съ этимъ, цѣлый рядъ коренныхъ реформъ, оживившихъ общественную жизнь и призвавшихъ къ гражданскому бытію новые классы населенія, съ теченіемъ времени породилъ новыя группы взаимоотношеній и интересовъ, столкновеніе которыхъ не всегда могло находить себѣ справедливое разрѣшеніе въ дѣйствующемъ законѣ. Необходимо было, взамѣнъ отжившаго по формѣ органа Монаршаго Милосердія, каковымъ представлялась Комиссія Прошеній въ концѣ царствованія Царя-Освободителя, создать такое установленіе, которое открывало подданнымъ прямой доступъ къ подножію престола, и, вмѣстѣ съ тѣмъ, было поставлено въ независимость отъ стороннихъ вліяній. Таковымъ, по мысли законодателя, и явилась Канцелярія Прошеній, сначала, въ видѣ опыта, учрежденная при Императорской Главной Квартирѣ, а позднѣе преобразованная уже въ самостоятельное Главное Управление, ибо безпристрастный языкъ цифръ, почерпаемыхъ изъ статистики поступающихъ прошеній, привелъ правительство къ убѣжденію, что жизнь столь обширной страны, какъ Россія, съ ея многосторонними требованіями и крайне сложными общественными условіями, будетъ постоянно опережать законъ, выдвигая безчислен-

ныя нужды, которыя никакими правилами предусмотрѣны быть не могутъ. Страдающими въ этой вѣчно бѣгущей впередъ житейской волнѣ являются нерѣдко не испорченные, а слабые члены общества, для которыхъ борьба за существованіе представляется непосильною задачею. Для спасенія этихъ слабыхъ, для помощи имъ въ несчастіи и должно служить обновленное учрежденіе, вѣдающее отнынѣ дѣла Монаршаго Милосердія и призванное примирять вѣчное противорѣчіе между суровымъ закономъ и требованіями высшей справедливости.

Высочайше утвержденными въ 9 день іюня 1884 г. Временными Правилами командовавшей Императорскою Главною Квартирою О. Б. Рихтеръ поставлялся, въ отношеніи пріема и направленія всеподданнѣйшихъ прошеній и жалобъ, въ независимость отъ какой бы то ни было власти, кромѣ Верховной, съ предоставленіемъ ему права засѣдать въ высшихъ государственныхъ установленіяхъ при обсужденіи дѣлъ, внесенныхъ имъ въ таковыя. Онъ могъ принимать къ своему разсмотрѣнію: 1) жалобы на опредѣленія Департаментовъ Правительствующаго Сената, кромѣ Кассационныхъ, и на дѣйствія или распоряженія главныхъ начальниковъ вѣдомствъ и генераль-губернаторовъ, если жалобщиками были исчерпаны всѣ способы, указанные закономъ, къ защитѣ ихъ правъ и интересовъ; 2) прошенія о милостяхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общаго закона, когда дарованіе ихъ не нарушало ничьи законные интересы и гражданскія права, и 3) ходатайства о помилованіи и смягченіи участи осужденныхъ или отбывающихъ наказаніе.

Столь широкій, на первый взглядъ, кругъ вѣдомства Канцеляріи Прошеній суживался дальнѣйшими статьями Правилъ до весьма скромныхъ предѣловъ. Жалобы на Сенатъ подлежали передачѣ въ Особое Присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ, прошенія о милостяхъ, если они были сопряжены съ изъятіемъ изъ закона или съ интересомъ казны, должныствовали быть препровождаемы въ соотвѣтствующія вѣдомства, а просьбы о помилованіи или о смягченіи участи отсылались къ тѣмъ министрамъ, въ управленіи которыхъ находились суды, постановившіе приговоры.

Такимъ образомъ, дѣятельность учрежденія, образованнаго по мысли Монарха, чтобы „приблизить“ къ Нему заботы о прибѣгающихъ къ подножію Престола, въ дѣйствительности сводилась къ роли передаточной инстанціи, распредѣлявшей всеподданнѣйшія прошенія между заинтересованными вѣдомствами и сохранявшей за собою лишь скромное право оказывать единовременную денежную помощь и воспринимать новорожденныхъ отъ Св. Купели Высочайшимъ Его Императорскаго Величества Именемъ.

Въ сознаніи ненормальности, созданной такимъ положеніемъ вещей, генераль-адъютантъ Рихтеръ, уже по истеченіи года со дня открытія дѣятельности ввѣренной ему Канцеляріи, вошелъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ о необходимости расширенія круга ея вѣдомства. Въ этихъ видахъ онъ проектировалъ разрѣшить принесеніе жалобъ на высшія государственныя установленія, а равно возложить на Канцелярію разсмотрѣніе по существу ходатайствъ о помилованіи или смягченіи участи.

Обсужденіе этой мысли Государь поручилъ Особому Совѣщанію подъ предсѣдательствомъ бывшаго министра внутреннихъ дѣлъ графа Толстого, которое признало, однако, болѣе удобнымъ отложить еще на нѣкоторое время разрѣшеніе настоящаго вопроса.

Въ 1889 г. Рихтеръ внесъ на Высочайшее благовозрѣніе новый проектъ, не только повторившій пожеланія, выраженные въ предыдущемъ, но и полагавшій необходимымъ предоставить Канцеляріи право рѣшать по существу прошенія о милостяхъ, дарованіе которыхъ сопряжено съ изъятіемъ изъ закона или съ казеннымъ интересомъ. Въ отношеніи же самаго порядка разсмотрѣнія дѣла онъ предполагалъ вернуться къ коллегіальному началу.

Проектъ былъ послѣдовательно обсужденъ въ образованной для этого Комиссіи подъ предсѣдательствомъ дѣйствительнаго тайнаго совѣтника Стояновскаго, а затѣмъ въ Государственномъ Совѣтѣ, которые, согласившись лишь съ мыслью о допущеніи жалобъ на высшія государственныя установленія, высказались за сохраненіе во всемъ прочемъ Временныхъ Правилъ 1884 г.

Это мнѣніе, въ 21 день марта 1890 г., удостоилось Высочайшаго утвержденія.

#### IV.

Десятилѣтній опытъ по завѣдыванію приѣмомъ и направленіемъ всеподданнѣйшихъ прошеній привелъ генераль-адъютанта Рихтера къ убѣжденію, что соединеніе въ одномъ лицѣ этихъ обязанностей съ другою должностію представляется существенно неудобнымъ, ибо командующій Императорскою Главною Квартирою, раздѣляя свое время между этою послѣднею и Канцеляріею Прошеній, не могъ посвящать себя исключительно на служеніе дѣлу Монаршаго Милосердія. Признавъ поэтому, что польза дѣла безусловно требовала передачи всѣхъ правъ и обязанностей по приѣму и направленію всеподданнѣйшихъ прошеній особому лицу, облеченному Монаршимъ довѣріемъ и сравненному, по своему положенію и служебнымъ преимуществамъ, въ виду важности возлагаемой задачи, съ высшими начальниками отдѣльныхъ частей государственнаго управленія, генераль-адъютантъ Рихтеръ, 25 февраля 1895 г., повергъ



на Высочайшее благовозрѣніе мысль о выдѣленіи Канцеляріи Прошеній изъ состава Императорской Главной Квартіры, съ подчиненіемъ таковой особому главноуправляющему и съ сохраненіемъ ея прежняго состава и основаній дѣятельности.

На другой день, 26 того же февраля, Его Императорскому Величеству благоугодно было удостоить подписанія составленный въ этомъ смыслѣ Именной Высочайшій Указъ, которымъ повелѣвалось:

„I. Канцелярію Прошеній выдѣлить изъ состава Императорской Главной Квартіры и присвоить ей наименованіе „Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, на Высочайшее Имя приносимыхъ“.

II. Впредь до учрежденія законодательнымъ порядкомъ должностей Главноуправляющаго Канцеляріею Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и Товарища Главноуправляющаго, главное завѣдываніе приемомъ прошеній и жалобъ оставить временно на обязанности Командующаго Императорскою Главною Квартірою на существующихъ основаніяхъ.

III. Командующему Императорскою Главною Квартірою немедленно составить и внести на уваженіе Государственнаго Совѣта предположенія объ учрежденіи должностей, означенныхъ выше въ статьѣ II, и о вызываемыхъ сею мѣрою измѣненіяхъ въ дѣйствующихъ правилахъ о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ“.

Во исполненіе Монаршей Воли генераль-адъютантъ Рихтеръ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ соответственнымъ представленіемъ, которое въ 20 день марта того же года удостоилось Высочайшаго утвержденія.

О нынѣшней дѣятельности Канцеляріи достаточно краснорѣчиво говорятъ слѣдующія данныя. Ежегодно на Высочайшее Имя поступаетъ болѣе 65.000 прошеній. Въ 1908 году поступило всеподданнѣйшихъ прошеній и жалобъ 65.357, и въ томъ же году по огромному большинству ихъ, 64.174, послѣдовало рѣшеніе. Изъ нихъ Его Величеству было доложено 7.550. Списокъ родовъ дѣлъ свидѣтельствуеетъ о разнообразіи нуждъ, вызывающихъ обращенія подданныхъ къ своему Монарху. Такъ въ 1908 году были поданы прошенія—объ изъятіяхъ изъ правилъ объ исповѣданіи вѣры и отправленіи богослуженій, объ изъятіяхъ изъ церковныхъ правилъ о законности и расторженіи браковъ, объ изъятіяхъ изъ правилъ о регистраціи старообрядческихъ браковъ и рожденій, объ изъятіяхъ изъ правилъ о бракахъ военнослужащихъ, о покровительствѣ по дѣламъ о семейныхъ несогласіяхъ, объ узаконеніи дѣтей, усыновленіи и предоставленіи усыновленнымъ правъ сословныхъ и пріобрѣтенныхъ

службою, о присвоеніи или перемѣнѣ фамиліи или отчества, о предоставленіи титуловъ или дворянства и вообще о сословныхъ правахъ, о принятіи на службу, награжденіи за нее и о предоставленіи служебныхъ льготъ, о пожалованіи пенсій и пособій изъ казны или изъ различныхъ спеціальныхъ источниковъ, о постоянныхъ или единовременныхъ денежныхъ выдачахъ отставнымъ нижнимъ чинамъ, о денежныхъ пособияхъ, о призрѣніи и помѣщеніи въ больницы, объ оказаніи помощи и льготъ по воспитанію и образованію, о предоставленіи казенныхъ, удѣльныхъ и войсковыхъ земель или оброчныхъ статей и о льготахъ при пользованіи ими, о земельномъ устройствѣ и обзаведеніи крестьянъ и переселенцевъ, о выдачѣ ссудъ изъ казны и объ оказаніи льготъ по дѣламъ, сопряженнымъ съ казеннымъ интересомъ, объ обмѣнѣ кредитныхъ билетовъ стараго образца, изъятыхъ изъ обращенія, о сложеніи казенныхъ взысканій, о предоставленіи выморочныхъ имуществъ, о заповѣдныхъ имѣніяхъ и маіоратахъ, объ отступленіи отъ общихъ правилъ о наследованіи, а также объ учрежденіи опеки и администрацій, о вознагражденіи за увѣчья, о покровительствѣ въ имущественныхъ дѣлахъ, объ освобожденіи отъ взноса 100-рублеваго кассационнаго залога, о принятіи въ русское подданство и объ увольненіи изъ него, объ изъятіяхъ изъ спеціальныхъ правилъ о евреяхъ, о льготахъ по исполненію воинской повинности, жалобы на опредѣленія Департаментовъ Правительствующаго Сената, жалобы на постановленія другихъ высшихъ государственныхъ установленій, жалобы на дѣйствія и распоряженія министровъ и главноуправляющихъ, жалобы на дѣйствія прочихъ должностныхъ лицъ, жалобы по уголовнымъ дѣламъ, о помилованіи лицъ, осужденныхъ или подвергнутыхъ административнымъ мѣрамъ взысканія, о предоставленіи лицамъ, исключеннымъ изъ службы, правъ государственной службы и объ исключеніи отмѣтокъ о судимости изъ документовъ, о воспріятіи отъ Св. Купели Высочайшимъ Именемъ и т. д.

#### V.

Особенно часто простирается Царская милость на дѣтей, молодую будущую Россію. Вниманіе Монарха часто бываетъ озабочено участію дѣтей, родившихся внѣ брака.

Законъ 3 іюня 1902 г. объ улучшеніи ихъ положенія, какъ бы завершившій собою благія начинанія, предпринятыя въ этомъ направленіи Императорами Александромъ I и Александромъ II, открывъ возможность отцу усыновлять своихъ внѣбрачныхъ дѣтей, предусматриваетъ ее лишь въ отношеніи родившихся отъ его сожитія съ незамужнею. Что же касается дѣтей, матери которыхъ состоятъ въ

бракъ, то всѣ они, даже и рожденныя не отъ мужа, записываются на его имя и не могутъ быть переузаконены даже въ случаѣ послѣдующаго брака матери съ ихъ кровнымъ отцомъ. Между тѣмъ, практика жизни указываетъ, что огромное большинство такихъ дѣтей является плодомъ связи именно съ замужними, при томъ принадлежащими къ низшимъ сословіямъ, чему, въ значительной степени, способствуетъ все усиливающаяся приливъ сельскаго населенія къ городамъ съ развитою промышленностью. Правильно ли при такихъ условіяхъ препятствовать отцу, движимому сознаниемъ нравственнаго долга, передать своему кровному ребенку хотя тѣ права состоянія, которыя въ обычномъ порядкѣ сплошь и рядомъ предоставляются при усыновленіи лицамъ, совершенно постороннимъ усыновителю? И, слѣдовательно, законъ 3 іюня 1902 г. едва-ли можетъ быть признанъ вполне соответствующимъ той широкой цѣли, къ которой стремился Государственный Совѣтъ, неоднократно высказывавшій, что „дѣти не могутъ и не должны отвѣчать за грѣхи своихъ родителей“.

Такимъ образомъ, пока законодательная власть не восполнила этого пробѣла дѣйствующихъ правилъ, единственнымъ путемъ для родителей загладить свой грѣхъ предъ неповиннымъ ребенкомъ является обращеніе къ Милосердію Царя. И практика Канцеляріи Его Императорскаго Величества не бѣдна примѣрами Монаршаго снисхожденія къ подобнымъ ходатайствамъ.

Иногда допускаются изъятія изъ закона 12 марта 1891 г., которымъ запрещается лицу привилегированнаго состоянія, имѣющему законныхъ или узаконенныхъ дѣтей, усыновлять чужого ребенка. Часто неимущимъ родителямъ и воспитателямъ оказывается Монаршая помощь въ дѣлѣ образованія дѣтей. Болѣе 100.000 руб. расходуется ежегодно на удовлетвореніе такихъ нуждъ, и болѣе тысячи дѣтей учатся въ среднихъ учебныхъ заведеніяхъ за счетъ этого спеціальнаго фонда.

Для руководства при производствѣ дѣлъ, возникающихъ въ большомъ количествѣ на почвѣ семейныхъ несогласій между супругами, нынѣшнимъ Главноуправляющимъ Канцеляріей барономъ А. А. Будбергомъ была выработана особая секретная инструкція, дѣйствующая съ 1 января 1902 г. Въ основу ея были положены указанія опыта, свидѣтельствовавшаго, что большинство всеподданиѣйшихъ ходатайствъ сводится къ просьбѣ одного изъ супруговъ о предоставленіи ему права отдѣльнаго жительства или о разрѣшеніи такихъ споровъ, возникшихъ на почвѣ ихъ личныхъ отношеній и родительскихъ правъ, которые не подлежатъ разсмотрѣнію въ общемъ законномъ порядкѣ. Сюда же относится и разсмотрѣніе вопроса объ

опредѣленіи, при разлукѣ супруговъ, дальнѣйшей судьбы ихъ несовершеннолѣтнихъ дѣтей, который, въ интересахъ этихъ послѣднихъ, нерѣдко требуетъ разрѣшенія также въ путяхъ Монаршаго Милосердія, несмотря на подвѣдомственность его, въ принципѣ, общимъ судебнымъ установленіямъ. Наконецъ, особое мѣсто среди дѣлъ настоящей категоріи занимаютъ ходатайства обоихъ супруговъ объ утвержденіи Верховною Властью такихъ состоявшихся между ними соглашеній по вопросу объ отношеніяхъ ихъ другъ къ другу или къ ихъ дѣтямъ, которыя съ точки зрѣнія формальнаго закона недействительны, какъ клонящіяся къ разлученію супруговъ, но желательны къ общей выгодѣ разлучающихся. Обобщивъ, такимъ образомъ, сущность возникающихъ при этихъ условіяхъ дѣлъ, Инструкція указываетъ далѣе порядокъ ихъ направленія, при чемъ устанавливаетъ, какъ непремѣнное правило, утвержденіе всѣхъ состоявшихся по Канцеляріи рѣшеній Властью Его Императорскаго Величества.

Поставляя себѣ главнѣйшею задачею прежде всего охраненіе цѣлости семьи, Канцелярія начинаетъ всякое возникающее по всеподданнѣйшему прошенію производство съ попытки примирить враждующія стороны, чего обыкновенно и удается достигнуть по 40% дѣлъ ежегодно. Затѣмъ уже, въ случаѣ неудачи въ этомъ отношеніи, ходатайства получаютъ законный ходъ, при чемъ въ благопріятномъ смыслѣ разрѣшается приблизительно 10% всего поступленія, прочія же или оставляются безъ уваженія, какъ неосновательныя, или прекращаются въ виду того, что просители обратились къ Монаршему Милосердію, не исчерпавъ предоставленные имъ закономъ способы къ улаженію недоразумѣній, возникшихъ между ними на почвѣ обострившихся семейныхъ отношеній.

Въ теченіе первыхъ семи лѣтъ существованія Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній всѣхъ прошеній по дѣламъ о семейныхъ несогласіяхъ поступало ежегодно приблизительно нѣсколько болѣе 4.000. Съ 1903 г. картина рѣзко измѣнилась, и эта цифра сразу понизилась до 2.800, а въ настоящее время до 1.500. Ближайшимъ поводомъ послужило новое направленіе измѣнившейся съ 1902 г. практики Правительствующаго Сената по дѣламъ о снабженіи крестьянокъ отдѣльными отъ мужей паспортами, разъяснившаго въ цѣломъ рядѣ опредѣленій, что въ извѣстныхъ случаяхъ мѣстныя по крестьянскимъ дѣламъ учрежденія обязаны принимать къ своему разсмотрѣнію и разрѣшенію по существу просьбы крестьянокъ о выдачѣ имъ документовъ на отлучку изъ семей вопреки волѣ мужей. А такъ какъ большинство ходатайствъ (свыше 50%) возбуждалось женщинами именно изъ этого класса населенія, то само собой разумѣется, что послѣ такого разъ-

ясненія сразу же и обнаружился отливъ поступавшихъ отъ нихъ обращеній на Высочайшее Имя.

Однако приведенныя опредѣленія Сената, послѣдовавшія по отдѣльнымъ дѣламъ, не будучи распубликованными во всеобщее свѣдѣніе, остались неизвѣстными многимъ изъ подлежащихъ должностныхъ лицъ, что и вызвало крайне разнообразную практику въ разрѣшеніи подобныхъ дѣлъ, ибо ходатайства объ отдѣльныхъ видахъ на жительство возбуждались одними—у мѣстныхъ властей, другими—путемъ обращенія къ Монаршему Милосердію. Озабочиваясь установленіемъ необходимаго единства въ направленіи подобнаго рода дѣлъ, Канцелярія Прошеній сообщила объ этомъ нежелательномъ явленіи министру внутреннихъ дѣлъ, который, по ея просьбѣ, преподалъ всѣмъ подлежащимъ учрежденіямъ и лицамъ необходимыя указанія по содержанию состоявшихся разъясненій Правительствующаго Сената. Съ тѣхъ поръ ежегодная цифра всеподданнѣйшихъ прошеній по дѣламъ о семейныхъ несогласіяхъ стала замѣтно уменьшаться. Между прочимъ, усмотрѣвъ ненормальность въ положеніи женъ, мужья которыхъ лишены свободы, и прійдя къ мысли о необходимости измѣненія существующихъ законоположеній въ смыслѣ предоставленія женамъ, при подобныхъ условіяхъ, права на полученіе отдѣльныхъ видовъ на жительство помимо согласія мужей, Канцелярія вошла въ соотвѣтственное сношеніе съ подлежащими вѣдомствами. Слѣдствіемъ этого было внесеніе въ Государственный Совѣтъ настоящаго вопроса, который и былъ разрѣшенъ въ предположенномъ смыслѣ.

Весьма значительной областью дѣятельности Канцелярії являются производства, возникающія по ходатайствамъ о разнаго рода матеріальной помощи, въ видѣ назначенія пенсій изъ суммъ казны или единовременныхъ выдачъ отъ Монаршихъ щедротъ. Въ 1907 г. было возбуждено подобныхъ ходатайствъ 5.798, и назначено пенсій почти на 180 тысячъ руб. Объ единовременной денежной помощи ежегодно просятъ не менѣе 16 тысячъ человѣкъ, и 3—4 тысячи такихъ ходатайствъ удовлетворяются.

Возникновеніе Русско-Японской войны послужило поводомъ къ проявленію цѣлаго ряда милостей, дарованнымъ Государемъ Императоромъ ея участникамъ и ихъ семьямъ.

Такъ, напримѣръ, офицеры, возвращавшіеся съ войны вслѣдствіе ранъ или болѣзней, должны были, по дѣйствовавшему тогда правилу, представлять особаго рода аттестаты для полученія полностью причитавашагося имъ содержанія. Въ противномъ случаѣ, таковое выдавалось имъ въ размѣрѣ всего одной трети, пока они не добывали этихъ документовъ.

Обративъ Монаршее вниманіе на ихъ тяжелое матеріальное положеніе, Государь Императоръ соизволилъ повелѣть главноуправляющему Канцеляріей Прошеній сообщить объ этомъ военному министру для доклада Его Величеству вопроса объ удовлетвореніи этихъ лицъ полнымъ содержаніемъ, а пока выдавать имъ изъ суммъ Канцеляріи пособіе, по 300 р. женатымъ и 200 р. холостымъ, на что были отпущены особыя средства въ размѣрѣ 178.000 р.

## VI.

Чрезвычайно обильную категорію поступающихъ ходатайствъ составляютъ всеподданнѣйшія просьбы о смягченіи участи осужденныхъ судебными приговорами за преступленія. Къ этой категоріи принадлежитъ шестая часть всѣхъ прошеній.

На основаніи своего Учрежденія Канцелярія Его Императорскаго Величества обязана препровождать такія просьбы министрамъ, которымъ подчинены суды, постановившіе приговоръ, ограничивая такимъ образомъ, за весьма рѣдкими исключеніями, свою дѣятельность ролью безучастной передаточной инстанціи. Но, опираясь на указанія, даваемые многолѣтнимъ опытомъ Канцеляріи, нельзя не засвидѣтельствовать одной непреложной истины, — что подобное направленіе ходатайствъ о помилованіи весьма далеко отъ упованій, питаемыхъ людьми, которые умоляютъ своего Монарха о снисхожденіи: многочисленныя повторительныя прошенія и жалобы, въ случаяхъ отклоненія просьбъ, краснорѣчиво свидѣтельствуютъ, что эти лица обманулись въ своей послѣдней надеждѣ, получивъ вмѣсто Царскаго слова прощенія холодный отказъ изъ вѣдомства, въ которое даже и не обращались.

Вопросъ о правѣ помилованія возбуждался не разъ и былъ предметомъ не только научнаго обсужденія, но и спеціальнаго изслѣдованія примѣнительно къ практикѣ еще Комиссіи Прошеній. Въ 1869 г. графъ Паленъ испросилъ Высочайшее повелѣніе, чтобы всеподданнѣйшія ходатайства по дѣламъ, рѣшеннымъ въ новыхъ судахъ, представлялись на благоусмотрѣніе Его Императорскаго Величества не иначе, какъ чрезъ министра юстиціи, т. е., говоря проще, отнынѣ всѣ просьбы о помилованіи или смягченіи участи изымались изъ круга вѣдомства Комиссіи. Этотъ порядокъ въ 1883 г. былъ признанъ комиссіей, занимавшейся подъ предсѣдательствомъ д. т. с. Ковалевскаго реформой Комиссіи Прошеній, наиболее цѣлесообразнымъ.

По ея мнѣнію, министръ юстиціи, находясь во главѣ судебного управленія, не долженъ быть устраняемъ отъ всеподданнѣйшаго доклада этого рода дѣлъ, ибо всякое постороннее вѣдомство

встрѣтилось бы въ этомъ случаѣ съ крайними затрудненіями относительно приведенія въ ясность фактическихъ обстоятельствъ, имѣющихъ существенное значеніе для правильной и всесторонней оцѣнки. По этимъ же соображеніямъ докладъ просьбъ о помилованіи осужденныхъ военными или военно-морскими судами слѣдуетъ ввѣрить военному и морскому министрамъ.

Статсъ-секретарь у принятія прошеній князь Долгорукій не согласился съ этимъ выводомъ.

Сославшись на существо обязанностей министра юстиціи, главною задачею котораю, какъ генераль-прокурора, является преслѣдованіе преступленій, князь Долгорукій высказалъ, что, представляя предъ Государемъ о помилованіи преступниковъ, министр юстиціи войдетъ въ противорѣчіе съ самимъ собою, ибо будетъ ходатайствовать объ отмѣнѣ приговоровъ, постановленныхъ вслѣдствіе настояній подчиненнаго ему прокурорскаго надзора. Въ подкрѣпленіе справедливости своего взгляда на необходимость устраненія высшаго представителя судебной власти отъ вліянія на исходъ дѣлъ о помилованіи, князь Долгорукій привелъ мнѣнія извѣстныхъ теоретиковъ уголовного права.

„Судьямъ должно быть предоставлено ограниченное закономъ право смягченія наказаній, но не право помилованія“,—говоритъ одинъ изъ нихъ.—„Отъ судьи требуемъ мы права, а не милости. По совокупности условій своего положенія, судьи не могутъ имѣть никакого притязанія на право помилованія. Право помилованія есть чадъ державности. Въ монархіяхъ оно составляетъ право, до того свойственное главѣ государства, какъ личному представителю державности, что мы не можемъ даже и представить себѣ монархическаго владыку безъ права помилованія. Стоя высоко надъ отдѣльными партіями, несвязанный законами, а потому вполне отвѣтственный предъ своею совѣстью, глава государства является самымъ пригоднымъ органомъ права помилованія. Такъ какъ невозможно, чтобы глава государства разсматривалъ самъ всѣ просьбы о помилованіи, то онъ долженъ прибѣгнуть къ сторонней помощи. Было бы весьма цѣлесообразно, ежели бы подобная помощь была возложена на коллегіальное учрежденіе“.

Другой ученый писалъ: „Безъ юридическаго элемента, конечно, нельзя обойтись при предварительныхъ обсужденіяхъ прошеній о помилованіи. Но ежели къ этому притянуть только однихъ юристовъ, то помилованіе будетъ разсматриваться съ чисто юридической точки зрѣнія, и тѣмъ затмится настоящее значеніе милости“.

Равнымъ образомъ статсъ-секретарь возражалъ и противъ предположенія о передачѣ прошеній этого рода отъ лицъ, осужден-

ныхъ военными судами, военному министру, а морскими—морскому министру. Сосредоточеніе всѣхъ просьбъ о помилованіи въ одномъ учрежденіи, совершенно независимомъ, представляется существенно необходимымъ потому, что только единствомъ и однообразнымъ разрѣшеніемъ ихъ могутъ вполнѣ удовлетвориться требованія справедливости. Съ распредѣленіемъ же этихъ просьбъ между тремя вѣдомствами, въ каждомъ изъ нихъ выработается особая практика, угрожающая совершеннымъ разнообразіемъ въ смягченіи участи лицъ, равно виновныхъ, но осужденныхъ судами разныхъ вѣдомствъ.

Этотъ важный вопросъ, сводящійся къ вопросу объ отношеніи правды формальной къ правдѣ нравственной, вопросъ, быть можетъ, неясный еще для науки права, давно рѣшенъ народною совѣстью. Въ принципѣ монархъ есть представитель частныхъ благъ и выразитель частныхъ волей своихъ подданныхъ, и если у каждого изъ нихъ есть своя сфера для свободной кары и свободного прощенія тѣхъ, кто имъ сдѣлалъ зло, если каждый изъ нихъ часто самъ нуждается въ прощеніи и милосердіи, то монарху такое право принадлежитъ въ несравненно сильнѣйшей степени. Къ правдѣ государственнаго правосудія, подчасъ несовершенно и неполно осуществляемой, Высочайшее милосердіе присоединяетъ правду любви и прощенія. Даже въ странахъ, лишенныхъ монархическаго правленія, право помилованія въ извѣстныхъ предѣлахъ предоставляется верховному представителю государственной власти“.

Вопросъ о правѣ помилованія былъ затронуть и въ настоящемъ царствованіи. Въ апрѣлѣ 1906 г. въ происходившемъ подъ предсѣдательствомъ Государя Императора засѣданіи совѣщанія объ основныхъ законахъ Главноуправляющій Канцеляріею Прошеній всеподданнѣйше обратился къ Его Величеству со слѣдующими словами:

„Къ вопросу о верховномъ правѣ помилованія я желалъ бы приурочить вопросъ, имѣющій, на мой взглядъ, важное значеніе. Какъ извѣстно Вашему Величеству, въ настоящее время, кромѣ просьбъ о помилованіи и о сложеніи казенныхъ взысканій, въ путяхъ Монаршаго Милосердія, въ большомъ количествѣ разрѣшаются просьбы о допущеніи для отдѣльнаго случая изъятія изъ дѣйствующаго закона. Пока Власть Царская признавалась неограниченною, не было надобности въ Основныхъ Законахъ упоминать о правѣ Царя допускать такія изъятія. Въ настоящее же время, когда съ высоты Престола подтверждено о неуклонномъ соблюденіи законности, слѣдуетъ или Царской Власти отказаться отъ прежней своей прерогативы, или о ней особо упомянуть въ Основныхъ Законахъ.

Вопросъ самъ по себѣ, конечно, можетъ казаться спорнымъ; найдутся, вѣроятно, голоса и въ сегодняшнемъ Совѣщаніи, которые



укажутъ Вашему Величеству на опасность допущенія изъятій изъ закона хотя бы и тогда, когда примѣненіе закона къ данному случаю не соотвѣтствуетъ понятію справедливости.

Я лично придерживаюсь иного взгляда.

Нѣтъ никакого сомнѣнія, что въ государствѣ, въ которомъ издавна водворена законность, основанная на законахъ, дѣйствительно ограждающихъ не только интересы государства, но и отдѣльныхъ лицъ,—строгое соблюденіе закона и возможно, и желательно, и полезно. Но едва-ли наше Отечество въ настоящее время находится въ такомъ положеніи. Встрѣчаясь ежедневно, и уже много лѣтъ, съ этимъ вопросомъ, я вполне убѣжденно заявляю, что строгое примѣненіе закона у насъ пока немыслимо. Пройдутъ еще многіе годы, пока исчезнетъ у насъ потребность благодѣтельнаго вмѣшательства Верховной Власти въ это постоянное противорѣчіе между положительнымъ правомъ и справедливостью.

Мнѣ могутъ возразить, что ни въ одномъ иностранномъ законодательствѣ о такомъ правѣ не упомянуто. Мнѣ это хорошо извѣстно, но я утверждаю, что и передъ этимъ останавливаться не слѣдуетъ.

Думаю, что народъ Вашего Величества не повѣрилъ бы тому, что ему нельзя къ Вамъ обращаться съ просьбами по всѣмъ его нуждамъ, и убѣжденъ, что по его понятіямъ для Вашего Величества слова „Я не могу“ не существуютъ. Пусть эта вѣра въ народъ останется возможно дольше“.

По выслушаніи этой рѣчи и возраженій нѣкоторыхъ изъ членовъ Совѣщанія, Его Императорскому Величеству благоугодно было сказать:

„Я согласенъ съ барономъ Будбергомъ. Такъ и сдѣлать“.

Во исполненіе таковой Монаршей Воли въ Основные Законы была включена 23-я статья, которая гласитъ:

„Государю Императору принадлежать помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія, а также сложеніе, въ путяхъ Монаршаго Милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права“.

Отнынѣ этимъ гуманнымъ закономъ вдохновляется дѣятельность благого учрежденія, уже сто лѣтъ служащаго посредникомъ между Царемъ и Его народомъ, проводникомъ Царской Милости къ народу. Оглядываясь на пройденный этимъ органомъ власти вѣковой путь, вспоминаешь о множествѣ сдѣланныхъ при его посредствѣ добрыхъ

\*

дѣль, о десяткахъ тысячъ обездоленныхъ людей, которымъ оставалась въ жизни только одна надежда—на милосердіе Царя, и которыхъ эта надежда не обманула, о голодныхъ, которые получили кусокъ хлѣба, объ алкавшихъ хлѣба духовнаго—справедливости—и дождавшихся его, о безчисленныхъ труждающихся и обремененныхъ, горькая доля которыхъ была облегчена однимъ словомъ, однимъ маніемъ руки, о тысячахъ людей, которые только благодаря Царскимъ щедротамъ увидѣли свѣтъ знанія...

Да, много сдѣлано добрыхъ дѣль въ цѣлое столѣтіе на благо и народу, и власти, и учрежденіе, съ помощью котораго творилось это добро, имѣетъ право на глубокую благодарность общества<sup>1)</sup>.



---

<sup>1)</sup> Портретъ Главноуправляющаго Канцеляріей Прошеній барона А. А. Будберга помѣщенъ въ настоящей книгѣ.