

Виктория Дмитриевна Назарова

Российский государственный гуманитарный университет

Развитие правовой регламентации работы с обращениями граждан, с XVI века по настоящее время

В данной статье изучены основные нормативно-правовые акты XVI–XXI вв., в которых регламентирована работа с обращениями граждан. На основе этих актов рассмотрена история формирования и развития документации по обращениям граждан.

Началом возникновения и формирования документации по обращениям граждан можно считать конец XV века – период образования Русского централизованного государства. В конце XV – начале XVI вв. сформировались государственные учреждения, следовательно, появились структуры, в которые можно было обращаться и жаловаться.

Первым главным документом новообразованного государства являлся Судебник 1497 г., в котором закреплялась возможность обращения „жалобников” к боярам¹. В Толковом словаре В.И. Даля жалобник, челобитчик и проситель определяются, как синонимы², поэтому можно сделать вывод, что уже конце XV в. были заложены основы формирования правовой регламентации по работе с обращениями граждан. Но в Судебнике Ивана III не указывалось, в какой именно форме и по каким правилам осуществлялись эти обращения.

Судебник 1550 г. более расширенный и доработанный вариант предыдущего свода законов. В нем закреплялась за должностными лицами (боярами, дворецкими, казначеями, дьяками) обязанность принимать обратившихся к ним „жалобников” и решать их дела, если

¹ *Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах, т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства, под ред. О.И. Чистякова; ред. тому А.Д. Горский, Moskwa 1985, s. 54, cz. 2.*

² В.И. Даль, *Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т., т. 1.: А–З, под ред. I. A. Baudouina de Courtenaya, Moskwa 1998, s. 1310.*

они были правомочны в изложенных вопросах. В противном случае о деле докладывалось Государю³.

В Судебнике 1550 г. встречаются такие понятия, как жалобница⁴, то есть письменная просьба или жалоба⁵, и челобитье, которое определяется в Толковом словаре В. И. Даля как поклон, просьба, жалоба, а также является синонимом слова „челобитная“⁶.

Работа с обращениями граждан XVII века регламентировалась в Соборном уложении 1649 г. Просители официально стали называться челобитчиками⁷, а подаваемые ими документы – челобитными. Челобитная – это прошение, заявление, жалоба XVI–XVIII вв.⁸.

В Соборном уложении выделяется сразу несколько форм челобитных: изветная⁹, исковая¹⁰, подписная и неподписная¹¹, отсрочная¹², мировая¹³, заручная¹⁴.

Челобитные писались в столбец, как и все документы того периода. Обязательным условием при подаче челобитных было „руки прикладывать“¹⁵, то есть подписываться, иначе документ не принимался к рассмотрению.

Стоит отметить, что челобитная чаще всего использовались, как исковой документ.

В период приказного делопроизводства на местах прием челобитных осуществлялся в определенные дни и часы воеводой в земской канцелярии. Челобитчики принимались, выслушивались, а затем их словесные донесения заносились в протокол. На все письменные просительские дела давался письменный ответ или резолюция. Во избежание подделки ответного документа внизу подписывался дьяк¹⁶.

³ *Российское законодательство...*, т. 2, с. 98, cz. 7.

⁴ Там же, с. 98, cz. 7.

⁵ В. И. Даль, dz. cyt., с. 1310.

⁶ Там же, т. 4.: „С-V“, с. 1299.

⁷ *Российское законодательство...*, т. 3, rozdz. 6, cz. 2, s. 98

⁸ *Краткий словарь видов и разновидностей документов*, Гларвархив, ВНИИДАД, Москwa 1974, с. 79.

⁹ *Российское законодательство...*, т.3, rozdz. 6, cz. 6, s. 92

¹⁰ Там же, с. 104, rozdz. X, cz. 19.

¹¹ Там же, с. 105, rozdz. X, cz. 21.

¹² Там же, с. 113, rozdz. X, cz. 108.

¹³ Там же, с. 117, rozdz. X, cz. 121.

¹⁴ Там же, с. 164, rozdz. XVI, cz. 3.

¹⁵ Там же, с. 170, rozdz. XVI, cz. 37.

¹⁶ Полное Собрание Законов Российской Империи [dalej: ПСЗРИ], собрание первое, т. VI, № 3571, cz. 3, 4, 5.

Указом 1701 г. просителям запрещалось подписываться полуименами, следовало писать свое полное имя, а также звания, если они имелись¹⁷. Также в начале XVIII в. челобитные стали писать, как и остальные документы „в тетрадах, а не в столбцах”¹⁸.

Форма челобитной с 1702 г. выглядела следующим образом: обращение к государю „Державнейший Царь Государь Милостивейший”, затем изложение дела, перед просьбой писали „Всемилоостивейший Государь прошу Вашего Величества” и в конце „Вашего Величества нижайший раб” имя, звание, дата¹⁹.

Не каждый проситель был способен написать челобитную по всем правилам, а кто-то и вовсе не владел грамотой. В данной ситуации челобитчики могли обратиться за помощью к площадным подьячим в написании документа по всем правилам. Подьячие были обязаны прописывать свое имя и указывать „Присутственное место”, в которое челобитчик должен был подавать свое обращение²⁰. При игнорировании данных требований и не указании необходимой информации и челобитчику, и писцу следовало наказание²¹.

В Генеральном регламенте 1720 г. закреплялись правила работы с челобитными в новых органах центрального управления – в коллегиях.

Прошения принимались только в присутственном месте, в противном случае должностному лицу, принявшему документ грозил выговор, а подавшему – штраф²². Челобитчики доносили свое дело президенту коллегии, если оно было состоятельным и важным, то его заносили в протокол²³. Затем секретарь по порядку докладывал о каждом деле в коллегии²⁴. Дела обсуждали, принимали решения и сообщали их челобитчикам²⁵.

Исполнение по просительским делам заключалось в объявлении решения или в подготовке нужных исходящих бумаг. Дела по просительским документам должны были решаться не больше 6 месяцев²⁶.

¹⁷ Там же, т. IV, № 1884.

¹⁸ Там же, № 1901.

¹⁹ Там же, т. IV, № 1899.

²⁰ Там же, т. V, № 2865.

²¹ Там же, т. VII, № 4769.

²² Там же, т. XII, № 9044.

²³ Там же, т. VI, № 3534, rozdz. 22.

²⁴ Там же, rozdz. 5.

²⁵ Там же, rozdz. 22.

²⁶ Там же, rozdz. IV, komentarz.

В 1721 году после провозглашения России империей обновились требования к форме челобитных. В обращении к Государю стали указывать и его титул: „Всепрествейлейший, Державный, Император и Самодержавец Всероссийский, Петр Великий, Отец отечества, Государь Всемиловестейший”, также в середине перед прошением „Всемиловестейший Государь, прошу Вашего Императорского Величества”, а в конце „Вашего Императорского Величества низайший раб имярек”²⁷.

Для облегчения работы с обращениями граждан Указом 1723 г. „О форме суда” была видоизменена структура челобитных. Он гласил, что челобитные следует писать пунктами, не повторяя их²⁸.

Форме челобитных уделялось особое внимание. На протяжении всего XVIII века при каждом монархе она законодательно закреплялась (при Петре I, Екатерине I²⁹, Петре II³⁰, Анне Иоанновне³¹, Елизавете Петровне³², Петре III³³). Структура документа была одинаковая, различие заключалось лишь в императорских титулах. Документ, не соответствовавший закрепленным в законодательстве требованиям, к рассмотрению не принимался³⁴. А до 1742 года писцов и челобитчиков за описки в титулах императоров отсылали в Тайную Канцелярию³⁵.

Указом Екатерины II в 1786 г. просительский документ „челобитная” был переименован в „прошение” и „жалобницу”, а словесная формула „бьет челом” заменялась на „приносит жалобу” или „просит имярек”. Просителям вместо „всеподдайнейший раб” следовало подписываться „всеподдайнейший” или „верный подданный”³⁶.

Прошение – заявление частного лица или группы лиц в государственное учреждение с просьбой о решении какого-либо дела или вопроса (XVIII–XIX вв.)³⁷.

²⁷ Там же, т. VI, № 3850, cz. 4.

²⁸ Там же, т. VII, № 4344, cz. 1.

²⁹ Там же, № 4755.

³⁰ Там же, № 5071.

³¹ Там же, т. VIII, № 5501.

³² Там же, т. XI, № 8475.

³³ Там же, т. XV, № 11392.

³⁴ Там же, т. VII, № 4769.

³⁵ Там же, т. XI, № 8544.

³⁶ Там же, т. XXII, № 16329.

³⁷ *Краткий словарь видов...*, с. 74.

Указами Екатерины II, а затем и Павла I запрещалось подавать коллективные прошения – стали приниматься только индивидуальные³⁸.

Форма прошений также закреплялась в период правления разных императоров (при Екатерине II³⁹, Павле I⁴⁰, Александре I⁴¹, Николае I⁴²).

На протяжении XVII–XVIII вв. неоднократно переиздавался указ, запрещавший подавать прошения монарху, минуя „Присутственные места”, то есть учреждения, к ведению которых относились изложенные в обращениях вопросы. За нарушение данного указа следовали наказания: для людей, имеющих чины – штрафы, аресты и лишение чинов; для неимеющих чинов и „неблагородных людей” – каторжные работы, публичное наказание плетьюми, вечное поселение в Нерчинске и т.д.⁴³.

В конце концов, Екатериной II в 1763 г. был издан указ, который закрепил за конкретными должностными лицами обязанность принимать прошения, адресованные „Ея императорскому Величеству”⁴⁴. Данные должностные лица, а именно Тайный Советник и два Действительных Статских Советника в своей деятельности должны были руководствоваться Инструкцией „О распоряжении по просьбам, подаваемым на Высочайшее Имя”⁴⁵.

В 1810 г. была учреждена Комиссия прошений – место, созданное для рассмотрения жалоб и прошений, приносимых „Его Императорскому Величеству”⁴⁶. Комиссия прошений имела свое Положение, в котором отражались: состав комиссии и порядок производства дел⁴⁷. Комиссия состояла из председателя и нескольких членов, одним из которых был Статс-Секретарь. Принимались к рассмотрению просительские документы только по определенным вопросам: жалобы на неправильные решения высших судебных и правительственных органов, начальствующих лиц; прошения наград или милости

³⁸ ПСЗРИ, Собрание первое, т. XXIV, № 17636.

³⁹ Там же, т. XVI, № 11590

⁴⁰ Там же, т. XXIV, № 17635.

⁴¹ Там же, т. XXVI, № 19841.

⁴² ПСЗРИ, собрание второе, т. I, № 13.

⁴³ ПСЗРИ, собрание первое, т. XVII, № 12316.

⁴⁴ Там же, т. XVI, № 11867.

⁴⁵ Там же, № 11868.

⁴⁶ Там же, т. XXXI, № 24064, § 80.

⁴⁷ ПСЗРИ, собрание второе, т. X, № 7771

т.д. Позже Комиссия преобразовывалась в Канцелярию прошений⁴⁸ и просуществовала до 1917 г.

В период министерского делопроизводства письменные обращения частных лиц назывались „просительские дела и бумаги”⁴⁹. Они состояли из прошений, жалоб и отзывов.

В 1840 г. обновляется форма прошений. После слов „всеподданнейше прошу” следовало писать „дабы повелено было”, излагалась просьба и ставилась дата (год, месяц, число). После фразы „к поданию надлежит” указывалось место, куда прошение или жалоба подавались. Прощение заканчивалось фразой „Сие прошение писал (такой-то), сочинял (такой-то), то есть обозначались чин, звание и имена составителей, в конце ставились подписи. А также указывался адрес⁵⁰.

После Октябрьской революции 1917 года вплоть до 1968 г. было издано большое количество постановлений, декретов, указов, в которых затрагивались вопросы работы с обращениями граждан:

Постановлением VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов от 08.11.1918 „О точном соблюдении законов” устанавливалось право граждан на обжалование работы должностных лиц и советских учреждений;

Декреты от 09.04.1919 „О центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном комиссариате Государственного Контроля” и „О местных отделениях Центрального Бюро жалоб и заявлений” закрепляли организацию работы с жалобами и заявлениями граждан;

Постановлением Президиума ВЦИК от 30.06.1921 „О порядке подачи жалоб и заявлений” устанавливался срок рассмотрения жалоб;

В Постановлении ЦИК СССР от 13.04.1933 „О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер”, Постановлении ВЦИК от 01.07.1934 „Об упорядочении дела рассмотрения и разрешения жалоб” охвачены главные моменты приема и рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Данными актами регламентировалась организация работы по обращениям граждан на протяжении более 30 лет.

12 апреля 1968 г. был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР № 2534-VII „О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан”, вобравший в себя разработанные ранее принципы работы с обращениями граждан, которые были дополнены и расширены в данном документе.

⁴⁸ ПСЗРИ, собрание третье, т. IV, № 2505.

⁴⁹ Л.М. Вялова, *Порядок работы с обращениями граждан*, Moskwa 2004, с. 6.

⁵⁰ ПСЗРИ, собрание второе, т. XV, № 13550.

Граждане могли обращаться в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями и жалобами в устной или письменной форме. Письменное обращение должно было содержать подпись, указание фамилии, имени и отчества, изложение существа предложения, заявления или жалобы, а также данные о месте жительства, работы или учебы. Анонимные обращения к рассмотрению не принимались⁵¹.

Срок рассмотрения обращений граждан составлял не более одного месяца. Но он мог быть продлен не более чем на месяц в том случае, если для решения вопроса необходимо было провести специальную проверку или запросить дополнительные материалы, о чем непременно информировали обратившегося гражданина.

Конституция Российской Федерации 1993 г. наделила граждан правом обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления⁵².

Более подробный порядок работы с обращениями граждан в настоящее время регламентирован в Федеральном Законе „О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”.

В соответствии с данным законом граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан и юридических лиц⁵³.

Как и в советский период обращения граждан осуществляются в форме предложения, заявления и жалобы. В Федеральном законе даются определения этих понятий.

Предложение – это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества⁵⁴.

⁵¹ Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 17, art. 144, cz. 1.

⁵² Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. С учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, [w:] СЗ РФ, 2009, № 4, art. 445 – art. 33.

⁵³ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ „О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” (в ред. от 02.07.2013), [w:] СЗ РФ, 2006, № 19, art. 2060; 2013, № 27, art. 3474 – art. 2, cz. 1.

⁵⁴ Там же, art. 4, cz. 2.

Заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц⁵⁵.

Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц⁵⁶.

Главным отличием федерального закона „О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” от советского аналога состоит в том, что гражданин может подавать свое обращение в электронной форме.

Закон предъявляет требования к содержанию обращений: в письменном обращении в обязательном порядке указывается наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которое оно направляется, либо фамилия, имя, отчество должностного лица, либо должность соответствующего лица, т.е. адресат. Также фамилия, имя, отчество заявителя, его почтовый адрес, излагается суть обращения, в конце ставится личная подпись и дата⁵⁷. При необходимости прилагаются документы или их копии⁵⁸.

При обращении в электронной форме обязательными реквизитами являются фамилия, имя и отчество гражданина. В зависимости от того, в какой форме должен быть получен ответ, указывается либо электронная почта, либо почтовый адрес⁵⁹.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента получения и дальнейшему рассмотрению в течение 30 дней. В исключительных случаях, а именно при запросе дополнительных материалов по делу, срок может быть продлен не более чем на 30 дней. Об этом обязательно уведомляют обратившегося.

Личный прием граждан осуществляется руководителями государственных органов, органов местного самоуправления или уполномоченными на то лицами. Гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносит-

⁵⁵ Там же, art. 4, cz. 3.

⁵⁶ Там же, art. 4, cz. 4.

⁵⁷ Там же, art. 7, cz. 1.

⁵⁸ Там же, art. 7, cz. 2.

⁵⁹ Там же, art. 7, cz. 3.

ся в карточку личного приема гражданина. Ответ может быть дан устно, либо письменно, в зависимости от существа вопроса и согласия гражданина.

В соответствии с Федеральным законом „Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”⁶⁰ и Постановлением Правительства Российской Федерации „О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг”⁶¹ все федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления обязаны иметь административные регламенты исполнения государственных функций. Поэтому каждым органом исполнительной власти и местного самоуправления были разработаны Административные регламенты по рассмотрению обращений граждан, в которых определяются порядок, сроки рассмотрения индивидуальных и коллективных письменных и устных обращений граждан и исполнение поручений должностных лиц исполнительной власти по разрешению вопросов, поставленных в обращении.

Подводя итог, можно заключить, что документация по обращениям граждан складывалась на протяжении почти семи столетий. В каждый период этой теме уделялось большое внимание. Ведь обращения граждан существуют для того, чтобы улучшать жизнь людей и совершенствовать деятельность органов власти.

⁶⁰ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2013) „Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” (ред. от 28.12.2013), [w:] СЗ РФ, 2010, № 32, art. 4179; 2013, № 52 (ч. I), art. 7009.

⁶¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 „О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг”, [w:] СЗ РФ, 2011, № 22, art. 3169.

Wiktorija Dmitrijewna Nazarowa

Rozwój prawnej reglamentacji pracy z podaniami obywateli, od XVI wieku do czasów współczesnych

Streszczenie

W artykule zbadano podstawowe akty normatywno-prawne od XVI do XXI wieku, w których regulowano kwestie pracy z podaniami poddanych (obywateli). Na podstawie tych aktów prawnych przedstawiono historię kształtowania się i rozwoju dokumentacji związanej z takimi podaniami. Formy i struktura omawianej dokumentacji kształtowały się w przeciągu prawie siedmiu wieków, a jej znaczenie ciągle rosło. Na zakończenie autorka przekonuje, że pisma od poddanych (obywateli) mają na celu poprawę życia ludzi i doskonalenia funkcjonowania organów władzy.

Victoria Dmitryevna Nazarova

The development of the legal provisions relating to work with the letters from citizens, from the sixteenth century to the present day

Summary

The article examines the basic normative-legal acts of the XVI–XXI centuries in which regulated labor issues the letters of from peoples (citizens). On the basis of these acts shows the history of the formation and development of the documentation relating to such administrations. Form and structure referred documentation developed over nearly seven centuries and its importance is still growing. In conclusion, the author argues that the writings from serfs (citizens) are used in Russia to improve the lives of people and improving the functioning of public authorities.