

ИНСТИТУТ НАРОДНЫХ ОБРАЩЕНИЙ В РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

© 2014 г. Людмила Владимировна Лукьянчикова¹

Краткая аннотация: в статье рассматривается практика регулирования всех сторон внутрисударственных отношений путем обращений населения на разных этапах российской государственности. Анализ данной формы выражения народной законотворческой инициативы показывает позитивные политические традиции общественного участия в государственном управлении.

Annotation: in the article practice of adjusting of all sides of domestic relations is examined by appeals of the population on the different stages of the Russian state system. The analysis of this form of expression of the people's legislative initiative have shown positive political traditions of participation of the Russian population in state administration.

Ключевые слова: ходатайство, обращения граждан, инициатива населения, общественная активность, законодательство.

Key words: petition, appeals of citizens, people's initiative, social activity, legislation.

Актуальность рассматриваемого в статье вопроса определяется сохраняющимся в науке интересом к проблеме развития статуса высшей власти, ее связи с существующей социально-культурной средой, а также уровнем взаимодействия с общественными институтами. Рассмотрим характерные проявления опыта участия российского населения в решении общегосударственных и региональных вопросов, избрав объектом анализа институт народных обращений как элемент непосредственной демократии.

В первую очередь укажем, что практика регулирования всех сторон внутрисударственных отношений путем общественных предложений и ходатайств в России имеет давнюю традицию и представляет глубокий интерес в научной мысли уже не одно столетие. Как пояснял, например, в XIX в. проф. М.А. Липинский, изучение того влияния, которое имело общество на мероприятия правительства, и чьи интересы и каким образом проникали в законодательные и правительственные распоряжения в российской истории, позволяет «уразуметь» характерные особенности участия социальных групп в функциях государственной власти в современных условиях и в будущем².

Интересно отметить, что в ходе изучения законодательных источников и исследовательских работ выяснилось, что нередко развитие того или

иного направления российской государственной политики являлось результатом совместной деятельности правительства и общества. Более того, авторами трудов по заданной проблеме подчеркивалось, что в России всегда имелись механизмы, по которым запросы общественных классов доходили до верховной власти³.

Устойчивым и надежным каналом связи между обществом и правительством являлась челобитная. В качестве документа, в котором население, опираясь на существующее законодательство и обычное право, излагало свои жалобы, требования и просьбы, челобитные фигурируют уже в XV в. Так, челобитчики под термином «жалобники» упоминаются в Судебнике 1497 г.⁴

В XVI–XVII вв. челобитные являлись важнейшим проявлением общественного мнения. Население, поощряемое благосклонным отношением

³ См., например: Владимирский-Буданов М.Ф. Хрестоматия по истории русского права. Вып. 3. Ярославль, 1875; Гольцев В.А. Законодательство и нравы в России XVIII в. Изд. 2-е. СПб., 1896; Готье Ю.В. Лекции по русской истории. М., 1907; Грибовский В.М. Древнерусское право. Вып. 1–2. Древнейший земско-княжеский период. Пг., 1915. 1917; Дитятин И.И. Роль челобитий и Земских соборов в Управлении Московского государства. Ростов-н/Д., 1905; Крестьянские челобитные XVII в.: Из собраний Государственного исторического музея. М., 1994; Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.). М., 2004. С. 53–75.

⁴ Так, согласно ст. 2 Судебника 1497 г. бояре были обязаны рассмотреть обращения всех «жалобников» и «давать всем жалобникам управа», исходя из сути проблемы // Российское законодательство X–XX вв. В 9-ти т. Т. 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 60.

¹ Кандидат исторических наук, доцент (E-mail: luk.luda@mail.ru).

² См., например: Липинский М.А. Критика и библиография. Земские соборы Древней Руси В.Н. Латкина // ЖМНП. СПб., 1886. С. 106.

власти к челобитным, ходатайствовало по вопросам самого различного характера, начиная от коллективных обращений с изложением проблемы, имеющей общегосударственное значение, и заканчивая индивидуальными – с сугубо личными просьбами. Так, было отменено наместничье управление; административно-судебные и финансовые функции, выполнявшиеся наместниками, были возложены на местные выборные органы; по инициативе отдельных общин, посадских людей и крестьянского населения происходит вся тяглая организация городских и сельских общин Московского государства. Например, один из самых ранних указов о прикреплении крестьян к земле (Закон об урочных годах, ограничивающих действие крестьянской крепости по писцовым книгам от 24 ноября 1597 г.) вызван челобитными от «дворян и детей боярских ... разных городов». Ходатайства XVI в. оказывали влияние на ход внешней государственной политики, как, например, заключение мирного договора Руси с Речью Посполитой (1580 г.), которое также явилось результатом многочисленных челобитий⁵.

В последующие годы просьбы населения также удовлетворялись в большинстве своем; то внимание, с каким правительство относилось к челобитным в XVII в., особенно в первой его половине, указывал, в частности, М. Богословский, отражает немаловажное значение челобитных в земской и государственной жизни. Ряд исследователей, в том числе М.Ф. Владимирский-Буданов, обращали внимание на то, о чем «били челом» со второй половины XVI и весь XVII в., и на то, что «царь пожаловал». Зачастую оказывалось, что пожалованное и есть то, о чем просили челобитчики. К этому выводу приводят и опубликованные челобитные ряда документальных сборников⁶.

⁵ См.: Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М., 2006. С. 268. В труде В.И. Корещкого указано, что Земский собор 1580 г., как и предыдущие – 1566 и 1575 гг., посвященный рассмотрению вопроса о войне и мире и на каких условиях этот мир заключать (со Стефаном Баторием), явился отзвуком коллективной челобитной, поданной от имени дворянского большинства – рядовой служилой массы, которая «всей землей просила великого князя о мире». Свое требование дворянство мотивировало запустением земель, невозможностью платить налоги, отсутствием лошадей и военного снаряжения и т.п. (см.: Корещкий В.И. Закрепощение крестьян и классовая борьба в России во второй половине XVI в. М., 1970. С. 90, 91).

⁶ См.: Богословский М. Земское самоуправление на Русском Севере в XVII в. Т. 2. Деятельность Земского мира. Земство и государство. М., 1912. С. 101–104, 164. Древние государственные грамоты, наказные памяти и челобитные, собранные в Пермской губернии. СПб., 1821; Древние грамоты и другие письменные памятники, касающиеся Воронежской губернии и частью Азова. Собраны и изданы Н. Второвым

Обращения населения были охвачены все стороны внутренней и внешней государственной деятельности. По челобитным совершались изменения границ административных областей, челобитные населения против личного состава администрации служили в ее деятельности сдерживающим фактором, умерявшим ее злоупотребления и влекущим за собой ее ответственность. Показательным примером здесь является удовлетворение верховной властью многочисленных всесословных коллективных челобитных жителей г. Томска и его окрестностей на местного воеводу О.И. Щербатого (1648 г.), который, со слов ходатаев, был замечен в «многочисленных насилиях и вымогательствах», тяжести ренты и повинностей. В жалобах неоднократно подчеркивалось, что воевода своими действиями противопоставляет себя государю – «государитесь». Обращает на себя внимание то, что в челобитной помимо местных тяжб затронуты вопросы общегосударственного плана относительно разделения полномочий региональной власти и центра, причем настойчиво проводится мысль о гибельности государственных интересов при воеводском самоуправстве⁷.

В целом главными темами челобитных в указанный период продолжали оставаться те проблемы, которые ранее не получили достаточного разрешения, например вопросы отмены урочных лет

и К. Александровым-Дольником. Кн. 1. Воронеж, 1851; Древние грамоты и другие письменные памятники, касающиеся Воронежской губернии и частью Азова. Собраны и изданы Н. Второвым и К. Александровым-Дольником. Кн. 2. Воронеж, 1852; Древние грамоты и другие письменные памятники, касающиеся Воронежской губернии и частью Азова. Собраны и изданы Н. Второвым и К. Александровым-Дольником. Кн. 3. Воронеж, 1852; Крестьянские челобитные XVII в. Из собраний Государственного исторического музея. М., 1994; Памятники права периода сословно-представительной монархии. Первая половина XVII в. Вып. 5 / Под ред. Л.В. Черепнина. М., 1959; Сухотин Л.М. Первые месяцы царствования Михаила Федоровича (Столпы Печатного приказа). Сб. документов. М., 1915; Акты, относящиеся к истории Земских соборов / Под ред. Ю.В. Готье. М., 1909; Хрестоматия по истории СССР XVI–XVII вв. / Под ред. А.А. Зимина. М., 1962.

⁷ См.: Покровский Н.Н. Российская власть и общество: XVII–XVIII вв. (СО РАН. Избр. труды). Новосибирск, 2005. С. 88–133. Также у Н.И. Костомарова мы находим, что в г. Чердынь в 1639 г. по поводу челобитной на воеводу Х. Рыльского был прислан следователь, который в дело о злоупотреблениях «запутал жителей», «начал правежи, сажание в тюрьмы и всякого рода притеснения»; С.М. Соловьев указывал на то, что в городах, ближайших к Москве, воеводы и подьячие кормились умереннее, так как челобитные мирских людей были доходнее до царя (см.: Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М., 2006. С. 410; Соловьев С.М. История России с древнейших времен. М., 2006. С. 456).

и требование наказания за укрывательство беглых крестьян; организации справедливого суда над служилыми людьми московских чинов и др.⁸

Обращения учитывались и при составлении Соборного Уложения 1649 г. Согласно подсчетам, например, Н.Я. Новомбергского сопоставление челобитных, поданных до и при составлении Соборного Уложения с отдельными статьями его, показало, что из 967 статей до 89 статей его по важнейшим вопросам составлены под прямым воздействием челобитий⁹.

Следует отметить, что в Соборном Уложении 1649 г. был установлен запрет под страхом наказания батогами и тюрьмой на прямое обращение к государю “о судных и иных каких делах”, предписывая населению обращаться сначала в ответственный за это приказ. Лично к царю разрешалось обращаться в том случае, если в приказе против челобития “указу не учинят”¹⁰.

В конце XVII в. практика обращений по всем направлениям внутрихозяйственной и общественной жизни сохранялась. Так, в царских грамотах о запрещении воеводам и приказным людям “брать посулы и поминки”, вымогательства для себя безденежного продовольствия, “гонения людей на свои работы” есть прямое указание на то, что если такое обнаружится в челобитных от вверенного им населения, то однозначно начнется расследование и наказание виновных¹¹.

Что касается реакции верховной власти на обращения населения в период абсолютизма, то здесь оценки ученых были весьма сдержанны. Согласно В.Н. Латкину в XVIII и XIX вв. частный почин хотя и существовал, но далеко не имел того значения, какое было присуще ему в XVI и XVII столетиях, когда огромная масса законов

первостепенной важности возникла благодаря частным обращениям. Иногда, свидетельствовал автор, само правительство требовало возбуждения законодательных вопросов со стороны общества путем подачи наказов с изложением нужд и желаний сословий, как, например, в 1767 г. при созыве Екатериной II ее известной комиссии по составлению проекта нового Уложения¹².

При этом ряд законодательных актов, помещенных в Полном собрании законов Российской Империи и других сборниках, показал, что право челобития государю сохранялось в неизменном виде. Более того, наблюдается осознанная заинтересованность верховной власти в подобном механизме обратной связи с подданными, предоставляющими в том числе сведения о коррумпированности и бесконтрольности местного чиновничьего аппарата, помещичьего произвола и т.д.

Относительно правового регулирования приема и рассмотрения обращений заметим, что, несмотря на утвержденный еще в Соборном Уложении 1649 г. запрет населению на обращения к царю, минуя нижестоящие инстанции, число челобитий к монарху не уменьшалось. В законодательстве XVIII в. имеются указы, призванные упорядочить и распределить ходатайства по «первичным» учреждениям, способным разрешить суть обращения, не отвлекая внимание верховной власти на частные вопросы; этому в том числе должна была способствовать организация нового управления в центре и на местах с оптимизацией механизма делопроизводства¹³.

¹² См.: Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.) / Под ред. В.А. Томсинова. М., 2004. С. 7.

¹³ См.: Соборное Уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. Акты Земских Соборов. Гл. X. Ст. 20. С. 104, 105. В отдельных императорских указах определялась подача челобитных в строго определенном порядке, запрещая тем самым ходатаям вмешиваться в регламент работы царской особы и высших государственных учреждений. Дерзнувшие подать челобитную (например, Указ 1740 г.) “в обход” лишались титула и имени, а “подлым людям” назначалось жестокое наказание. В свою очередь, чиновникам, принимающим обращения, также вменялось принимать их в делопроизводство без задержек, рассматривать быстро и по существу (см., например, Указы: “О неподаче просьбы мимо присутственных мест Государю, кроме важных государственных дел” от 2 февраля 1700 г., “Опубликование во всенародное известие, чтобы мимо надлежащих судебных мест на Высочайшее имя просьбы не подавали” от 16 июня 1738 г., “Об установлении при Высочайшем дворе особого Рекетмейстера с приложением инструкции для отправления дел, ему назначенных” от 12 ноября 1740 г., “О подавании челобитен в учрежденных местах и о чинении по оным решений без

⁸ См.: Очерки истории СССР. Период феодализма XVII в. / Под ред. А.А. Новосельского. М., 1955. С. 178–180.

⁹ Новомбергский Н.Я. К вопросу о внешней истории Соборного Уложения 1649 г. Исторические записки. М., 1947. № 21. С. 43.

¹⁰ Глава X ст. 20 Соборного Уложения 1649 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. Акты Земских Соборов. М., 1985. С. 104, 105.

¹¹ См.: Буганов В.И. Московские восстания конца XVII в. М., 1969. С. 88–93; Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. С. 398. Яркими примерами влияния челобитных на законодательство являются принятие нового Таможенного и Торгового уставов в 1653 и 1667 г. (см.: Именной с боярским приговор “О взимании таможенной пошлины с товаров в Москве и в городах, с показанием по сколько взято и каких товаров” от 25 октября 1653 г.; Новоторговый устав от 22 апреля 1667 г. Полное собрание законодательства (далее – ПСЗ). Собрание (1649–1825). Т. 1. № 107, № 408. С. 302–305, 677–691; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>).

Как уже отмечалось, в целом ряде документов упоминаются различные виды наказания (от ареста и битья батогами до каторги и смертной казни) за попытку вручить челобитную лично в царские руки и “несправедливое утруждение Императорского Величества... не дельными просьбами”, особенно лицам не дворянского происхождения и не имеющим чинов. Отдельным Указом Екатерины II помещичьим крестьянам вообще запрещалось подавать челобитные на царское имя¹⁴.

При этом Указом Павла I от 6 мая 1799 г. подтверждалось, что “глас слабого утесненного” может до царя “проникнуть ... и получить в законах скорую защиту”. Подтверждались также прежние пути подачи обращений. При этом население вновь обязывалось в вопросе ходатайств держаться “должного порядка” и “умеренности”¹⁵. Последующие монархи придерживались тех же воззрений, осуществляя подобную деятельность, с учетом модернизации государственного аппарата и институтов местного управления¹⁶.

всякой волокиты” от 12 ноября 1740 г.; “Форма о титулах Ее Императорского Величества в грамотах, докладах, челобитных, доношениях и пашпортах” от 27 ноября 1741 г.; “О непринимании Генерал-Рекетмейстеру челобитен, писанных не на гербовой бумаге и без подписания писцовых имен” от 18 января 1762 г.; “О подаче ее Величеству челобитен мимо учреждений присутственных мест; о подписывании писцам в челобитных имен и фамилий своих с означением судебного места, в которое какая челобитная подана быть должна” от 28 мая 1762 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 4. № 1748, С. 3; там же. Т. 11. № 8288, № 8289, № 8502. С. 119, 120, 302–304, 560 // См.: Электронная библиотека РНБ: <http://www.nlr.ru>

¹⁴ См., например: Указы: “О запрещении утруждать Ее Императорское Величество не дельными просьбами” от 9 июня 1766 г.; “О неподании прошений Ее Императорскому Величеству лично” от 31 мая 1767 г.; “О бытии помещичьим людям и крестьянам в повиновении и послушании у своих помещиков и о не подавании челобитен в собственные Ея Величества руки” от 22 августа 1767 г. (см.: ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 17. № 12 673. С. 805; там же. Т. 18. № 12 903, № 12 966. С. 133, 134, 334–336 // Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>).

¹⁵ См.: Указ “О не утруждении Высочайшей Особы не дельными просьбами” от 6 мая 1799 г. (см.: ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 25. № 18 957. С. 638, 639. См.: Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>).

¹⁶ Сведения справочного характера о последовательно сменявших друг друга: Комиссии по принятию прошений (1810–1835), Комиссии прошений (1835–1884), Канцелярии прошений в составе Императорской главной квартиры (1884–1895), Канцелярии по принятию прошений, на Высочайшее имя приносимых (1895–1917) см.: Ремнева А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. С. 17–35. Указом от 18 февраля 1905 г. верноподанным разрешалось доводить до сведения свои предложения и нужды и до правительственных властей. Однако 6 августа 1905 г., одновременно с Указом об уч-

По вопросу проявления народной законотворческой инициативы отметим, что целый ряд законодательных актов и мероприятий общегосударственного уровня XVIII–XIX вв. был вызван обращениями населения. Содержание и авторство обращений традиционно оставались разноплановыми и всесловными, однако запрещалось вносить доносы, но допускалось, что в прошении или жалобе могли содержаться указания на какие-либо злоупотребления, сведения о которых передавались в соответствующие высшие и центральные учреждения. При рассмотрении жалоб и прошений верховной властью запрашивались необходимые документы из других государственных учреждений¹⁷.

Заслуживает внимания, например, Указ, основанный на многочисленных челобитных, поданных из разных провинций и городов (провинций: Калужской, Вятской, Свияжской; городов: Куз-модемьянска, Ядрицы, Каширы), суть которых сводилась к продлению полномочий своих воевод еще на два года. Жители мотивировали просьбу тем, что воеводы “обывателям никаких обид и разорений не чинят и дела отправляют порядочно”. Для положительного исхода челобитных требовалось лишь “с Военной коллегией справиться», во всем ли эти воеводы «исправны и нет ли на них подозрений”¹⁸.

реждении Государственной Думы вышел Указ об отмене Указа предыдущего, поскольку, говорилось в документе, выборная от населения Государственная Дума по определению должна удовлетворять народные запросы. См.: Указ “Об утверждении штата Канцелярия Его Императорского Величества по принятию прошений” от 4 июня 1899 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 19. Ч. 1. № 17 068. С. 636; Указ “О возложении на Совет Министров, сверх дел, ему ныне подведомственных, рассмотрения и обсуждения, поступающих на Высочайшее имя от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования государственного устройства и улучшения народного благосостояния” от 18 февраля 1905 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 25. Ч. 1. № 25 853. С. 133; Указ “Об отмене Высочайшего Указа от 18 февраля 1905 г. о возложении на Совет Министров, сверх дел, ему ныне подведомственных, рассмотрения и обсуждения, поступающих на Высочайшее имя от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования государственного устройства и улучшения народного благосостояния” от 6 августа 1905 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 25. Ч. 1. № 26 657. С. 638; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

¹⁷ См., например: Древние грамоты и другие письменные памятники, касающиеся Воронежской губернии и частью Азова. Собраны и изданы Н. Второвым и К. Александровым-Дольником. Кн. 3. С. 90–92.

¹⁸ См.: Указ “О дозволении воеводам оставаться по просьбе обывателей в городах на другое двухлетие” от 5 декабря 1744 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 12. № 9084. С. 284 // Электронная библиотека РНБ: <http://www.nlr.ru>

На основе значительного массива челобитных указанного периода происходило законодательным образом разрешение ряда насущных потребностей в сфере торговых отношений¹⁹. Причем удовлетворение подобных ходатайств нередко сопровождалось просьбой о предоставлении льгот, как, например, разрешение дворянину Павлу Демидову закладывать Нижнетагильские заводы с получением в виде льготы “значительного оборотного капитала”, чтобы эти заводы не пришли в “совершеннейшее расстройство”²⁰.

Представляет интерес также Указ об освобождении от поземельного сбора на 5 лет учредителей в г. Таганроге кирпичных и черепичных заводов, изданный на основе частной просьбы живущего в Таганроге отставного унтер-офицера Сифояни по поводу “облегчения тягости, несомой им от платежа городских податей за землю, состоящую под кирпичным и черепичным его заводами”. Причем в Указе говорилось о пожаловании не только унтер-офицеру “временного освобождения”, но и всем тем, кто таковые заводы в Таганроге учредил и только будет “таковые учреждать”²¹. В Указе о льготах жителям Северного края предусматривался в том числе “для исправления становищ на

Мурманском берегу” безденежный отпуск леса сроком на 10 лет. На 5 лет безденежный отпуск леса разрешался для производства солеварения и т.д.²²

На случай форс-мажорных обстоятельств либо обстоятельств неотвратимой силы при наличии соответствующего обращения издавался соответствующий закон. Так, по просьбе керченского мещанина Богословского и учитывая многочисленные подобные просьбы, было решено удовлетворять прошения солевых промышленников о невзыскании акцизных денег за потерянный товар²³. В связи с “расстроеным состоянием жителей” от бывших несколько лет неурожаев хлеба и “признавая необходимым при временном облегчении их состояния”, по их обращению вышел Указ о льготах жителям Белорусских губерний²⁴.

Особенно выделим удовлетворение властью просьб об облегчении тягот, имеющихся в силу разных причин у крестьян и бедных городских жителей. Так, по обращению крестьян Белостокской области Законом предоставлялось право получать им из казенных дач дров и крепкого леса, “сколько кому по состоянию потребно будет”, с прощением накопившихся недоимок²⁵. Крестьянам северных и юго-западных губерний по их прошению разрешалось облегчение в уплате оброков и выкупных платежей (тех крестьян, которые стали собственниками). То же касалось и крестьян Белорусского

¹⁹ См.: Указ “О заведении в Нижнем Новгороде торговой компании” от 1 июня 1767 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 18. № 12 904.–1031. С. 134–137; Указ “О учреждении Воронежской торговой компании” от 18 октября 1772 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 19. № 13 886. С. 597–602; Указ “О позволении купцам, состоящим на льготе в Одессе и Феодосии, заводить мореходные суда и получать патенты на поднятие флага” от 2 марта 1825 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 40. С. 129; Указ “О дозволении российскому купечеству без различия гильдий через Днестровские таможи и заставы Российские и Бессарабские, кроме вин и водок” от 16 января 1826 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 1. № 65. С. 95–97; Указ “О дозволении в Санкт-Петербурге разделять дворы на части и продавать их порознь” от 11 августа 1808 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 30. № 23 214. С. 514; Указ “О дозволении Санкт-Петербургскому купечеству иметь от себя на таможенных отпусках особых надзирателей” от 29 июня 1862 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 37. Ч. 1. № 38 417. С. 561; Указ “О разрешении Статскому Советнику Кованько устроить в Новгородской губернии пироксилиновый завод, в Екатеринославской губернии – динамитный завод” от 18 ноября 1894 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 14. № 11 041. С. 645, 646 // Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²⁰ См.: Указ “О разрешении дворянину Павлу Демидову закладывать Нижнетагильские заводы” от 8 февраля 1863 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 38. Ч. 1. № 39 264. С. 145–147; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²¹ См.: Указ “Об освобождении от поземельного сбора на 5 лет учреждающих в городе Таганроге кирпичные и черепичные заводы” от 6 апреля 1809 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 30. № 23 569. С. 903, 904; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²² См.: Указ “О предоставлении некоторых льгот жителям и лесопромышленникам Северного края” от 4 июня 1870 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 45. Ч. 1. № 48 458. С. 767; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²³ См.: Указ “Об отпуске Керченскому мещанину Богословскому, взамен погибших в море двух тысяч пудов соли, такого же количества ее, без взыскания акцизных денег, и о представлении, на будущее время подобные просьбы, разрешать непосредственно Министру Финансов” от 5 января 1860 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 35. Ч. 1. № 35 322. С. 26; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²⁴ См.: Указ “О льготах, дарованных жителям Белорусских губерний” от 11 апреля 1823 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 38. № 29 418. С. 909; Указ “О льготе в выплате долгов помещикам и владельцам Пензенской губернии в платеже долгов по судебным установлениям” от 5 апреля 1851 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 26. Ч. 1. № 25 091. С. 249, 250; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²⁵ См.: Указы: “Об облегчении крестьян Белостокской области в положенной на них лесной подати” от 12 марта 1812 г., “О облегчении в лесной подати крестьян Белостокской области” от 10 июля 1815 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 32. № 25 032. С. 219–226. Т. 33. № 25 899. С. 239–241; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

края²⁶. Согласно, например, прошениям обывателей г. Черни Тульской губернии, г. Грайворона Курской губернии, отдельных территорий Гродненской губернии “по их бедности и дороговизны материала” разрешалось в отдаленных от центра города кварталах крыть крыши домов соломой. При этом следует отметить, что отношение верховной власти к подобным ходатайствам не было формальным – если просьбу нельзя было удовлетворить полностью, предлагался компромисс. Например, бедным жителям города Трубчевска разрешалось строить деревянные дома в кварталах с каменными строениями, но на каменном фундаменте, где это предусматривалось планом застройки. Подобное мы находим и в других документах²⁷.

Кроме того, путем обращений разрешались “разногласия” крестьян и помещиков. Несмотря на екатерининский Указ о запрещении жалоб частновладельческих крестьян на помещиков, “обида” на произвол последних до верховной власти все же доходили. В первую очередь рассматривались жалобы государственных крестьян, как, например, следует из Указа 1806 г., в котором подробно описаны многолетние злоупотребления помещиков, выступающих в роли арендаторов, в отношении крестьян Старостинского казенного имения. В неоднократных крестьянских жалобах,

повествует Указ, говорится о том, что угнетаются они до крайности, что “помещик гоняет их на сверхурочные работы без оплаты и без зачета в барщину”, не справляющихся с работой крестьян подвергает жестокому наказанию вплоть до смертельного исхода. Правительствующим Сенатом по данному вопросу была организована проверка, и по итогам представлений Минской казенной палаты и Губернского правления (в чьем ведомстве находилось Старостинское имение) были выявлены нарушения в отправлении дел Вилейского нижнего земского суда и других инстанций, куда обращались крестьяне. Как следует из документа, была обнаружена “беспечность нижних земских судов и, напротив того, крайнее арендаторов попользование к увеличению своих доходов, даже и не позвоительными насчет крестьян способами”. Было принято решение о том, чтобы дела по жалобам старостинских крестьян рассматривались и решались присутственными местами “без малейшего отлагательства и не наблюдая очереди”, а представителям палаты и правления поручалось найти и исправить малейшие нарушения контракта со стороны арендатора²⁸.

Что касается крестьян помещичьих, то представим Указ, изданный в 1808 г. в ответ на просьбы херсонских крестьян, ищущих “свободы от помещиков”. Из представленных царю сведений о тяжбах, следовало из Указа, были выявлены “неопределенности”, “неудобства” и “невыгоды” для помещиков и крестьян, в силу чего “для успешного приведения обстоятельств в надлежащую известность” херсонскому военному губернатору было приказано организовать прием и рассмотрение в срок заявлений крестьян по освобождению их “от подданства помещиков” в течение одного года²⁹.

Учитывая обращения подданных, верховная власть законодательно пыталась сгладить (в том числе) сословную обособленность. Интересным в этом отношении представляется Указ о разрешении удельным и казенным крестьянам (по их просьбе) строить и покупать дома в городах (кроме столицы). Такое “дозволение”, отмечалось в Законе, наряду с мещанами будет полезно, пред-

²⁶ См.: Указ “Об облегчении крестьян северных и юго-западных губерний в уплате оброков и выкупных платежей” от 26 марта 1864 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 39. Ч. 1. № 40 715. С. 269; Указ “Об облегчении крестьян Белорусского края в уплате выкупных платежей” от 25 мая 1864 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 39. Ч. 1. № 40 492. С. 486; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²⁷ См.: Указ “О дозволении жителям г. Черни Тульской губернии в отдаленных от центра города кварталах крыть дома соломой с замазкой слоем глины” от 26 декабря 1857 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 32. Ч. 1. № 32 162. С. 1047; Указ “О дозволении бедным жителям города Грайворона Курской губернии в отдаленных от торговых площадей крыть дома соломой с примесью глины” от 12 декабря 1863 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 38. Ч. 2. № 40 368. С. 284; Указ “О дозволении жителям города Трубчевска строить деревянные дома в тех кварталах, где по плану назначено каменное строение” от 18 сентября 1828 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 3. № 2294. С. 837; Указ “О дозволении казенным крестьянам переселяться на земли Сибирских губерний” от 10 апреля 1822 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 38. № 28 997. 1352 с. С. 143, 144; Указ “О разрешении крестьянам производить рубку леса на домашние надобности в отводимых для сей цели участках, в весеннее и летнее время” от 2 октября 1868 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 43. Ч. 2. № 46 305. С. 302, 303; Указ “Об освобождении сельских работников Пермской губернии Мотовилихинской волости об освобождении их от рекрутского набора” от 15 января 1868 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 43. Ч. 1. № 45 399. С. 34; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²⁸ См.: Указ “О производстве и рассматривании дел по жалобам Старостинских казенного ведомства крестьян на арендаторов” от 31 мая 1806 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 29. № 22 158. С. 333–341; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

²⁹ См.: Указ “О назначении срока крестьянам Херсонской губернии на подачу просьб об отыскании свободы от помещиков” от 3 марта 1808 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 30. № 22 862. С. 106; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

ставляя для крестьян новые способы к выгодно-му употреблению собственности, к расширению кустарной промышленности, улучшению благосостояния городов и облегчению жителей исполнять повинности³⁰.

Путем обращений к царю вносились некоторые изменения в вопросах внутренней национальной политики, как, например, евреям, переселившимся из Николаева и Севастополя в Измаил была дарована 25-летняя льгота, уже имеющаяся у коренных жителей этого города. В результате ходатайства евреям было также разрешено проживать в Ялте³¹.

Наконец, в отдельных актах, инициированных коллективными обращениями, наблюдается общественная активность в ряде регионов в разрешении местных нужд. Так, было удовлетворено прошение, подписанное херсонским депутатским собранием от дворян, купечества и мещан, о податях, платимых за землю между Бугом и Днестром; мещанам во всех городах Виленской, Гродненской, Минской и Ковенской губерний разрешалось избирать депутатов для совещаний по делам мещанского общества³². Данная практика общественного участия явилась предтечей деятельности органов земского и городского самоуправления, учрежденных во второй половине XIX столетия.

Большое значение при вкладе инициативы населения в законотворческий процесс имел институт аналогии. Законодательные установления относительно конкретных обращений частных лиц иногда имели силу в подобных случаях и в дальнейшем. Например, по прошению московских

старообрядцев было дозволено строительство старообрядческих церквей по всем епархиям с указанием “впредь делать такое дозволение на подобном основании”³³. По обращению купцов Санкт-Петербурга вышел Указ о предоставлении прав и всему прочему купечеству по отдельным вопросам отправки за границу товаров³⁴. В конце Указа, явившегося удовлетворением жалоб крестьян Козловского уезда Тамбовской губернии на незаконное присваивание помещиками их земель, предписано, что и “впредь в сему подобных случаях поступать по сему же Указу”³⁵.

Таким образом, в период XVIII – конца XIX вв. обращения населения к верховной власти, впоследствии преобразованные в закон, являлись нередким явлением и носили весьма распространенный характер. При этом влияние обращений на законодательную политику имело меньший резонанс относительно предыдущих столетий, что объясняется наличием в России отлаженной системы государственного управления и объемной нормативно-правовой базы, охватывающей все стороны жизнедеятельности населения империи. Следует также отметить разнообразие форм проявления законотворческой инициативы населения к этому времени, выраженных главным образом в наказах депутатам Уложенных комиссий второй половины XVIII в., деятельности земского и городского самоуправления в XIX столетии. В силу этого издание законов под влиянием обращений и жалоб подданных по сравнению с предыдущими столетиями имело иную суть: с одной стороны, устранялись пробелы в законодательстве (нередко с привнесением новаций), с другой – являли собой исключение из уже установленных правил.

Серьезные изменения в механизме разрешения общественных прошений произошли в начале XX в. в связи с учреждением в России двухпалатного парламента, нижняя палата которого – Государственная Дума формировалась путем

³⁰ См.: Указ “О дозволении удельным и казенным крестьянам строить и покупать дома в городах, кроме столицы” от 23 ноября 1827 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 2. № 1559. С. 1003, 1004. Здесь же приведем Указ “О предоставлении российским купцам, приписавшимся к городу Нарве, равного права торговли со всеми прочими того города мещанами” от 12 сентября 1782 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 21. № 15 510. С. 667, 668; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

³¹ См.: Указ “О присвоении евреям, переселившимся из Николаева и Севастополя в город Измаил, 25-летней льготы” от 18 февраля 1836 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 11. С. 144; Указ “О дозволении евреям жительства в г. Ялте” от 19 июля 1860 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 35. Ч. 1. № 36 029. С. 918, 919; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

³² См.: Указ от 7 июня 1820 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 37. № 28 307. С. 348, 349; Указ “О дозволении мещанам во всех городах Виленской, Гродненской, Минской и Ковенской губерний избирать депутатов для совещаний по делам мещанского общества” от 4 ноября 1846 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 21. Ч. 2. № 20 575. С. 383, 384; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

³³ См.: Указ “О дозволении старообрядцам строить церкви” от 27 октября 1800 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 26. № 19 621. С. 357; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

³⁴ См.: Указ “О дозволении купечеству продавать за границу пеньку, лен, и другие товары с браком или без брака, по усмотрению продавца и покупателя” от 18 января 1860 г. // ПСЗ. Собрание (1825–1881). Т. 35. Ч. 1. № 35 353. С. 54; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

³⁵ См.: Указ “О размежевании земель помещиками и однодворцами Тамбовской губернии Козловского уезда” от 16 августа 1804 г. // ПСЗ. Собрание (1649–1825). Т. 28. № 21 422. С. 473, 474; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

выборного представительства. При этом в Государственную Думу и Государственный Совет “воспрещалось являться депутациям, а также представлять словесные и письменные заявления и просьбы”, в силу чего большое развитие получают напутствия избирателей депутатам парламента в виде наказов и жалоб с мест (в большинстве крестьянских). Так, в Госдуму первых двух созывов поступали жалобы на действия властей и обращения с частными и общими требованиями, например экономическими, которые касались главным образом уменьшения налогов. Однако в связи с роспуском парламента обращения не удовлетворялись³⁶.

Согласно документальным источникам в данный период число разрешенных ходатайств было небольшим и сводилось в основном к поощрению частного предпринимательства³⁷. С началом Первой мировой войны, по свидетельству С.И. Иваненко, число обращений стало стремительно расти и в 1915 г. составило более 85,5 тыс., которые в целом представляли просьбы о материальной помощи, в основном без положительного исхода³⁸.

В целом влияние обращений, поданных на законодательство в период становления конституционной монархии в России, было незначительным, что объясняется прежде всего достижениями первой русской революции, как-то: реорганизацией государственных властеотношений, уравниванием в сословиях, предоставлением населению граж-

данских прав и свобод, частичным разрешением проблем путем реформ.

После Февральской революции 1917 г. кардинальных изменений в механизме подачи обращений не было. Характер основного их числа по-прежнему сводился к выплатам, льготам и возмещению материального ущерба в силу разных причин³⁹. Вместе с тем, с установлением двоевластия, а также возросшей политизацией населения бывшей Российской Империи напутствия и ходатайства населения приобрели значительный политический вес и, соответственно, влияние на законодательство страны, в связи с функционированием альтернативной Временному правительству власти – власти Советов. Народная законодательная инициатива развивалась главным образом на местах, в первую очередь по линии борьбы за рабочий контроль над производством и распределением и за 8-часовой рабочий день, за преодоление саботажа предпринимателей, ограждение своих экономических и политических завоеваний. Особенно радикальным правотворчество было в крупных промышленных центрах, таких как Петроград, Москва, Иваново-Вознесенск, Екатеринбург, Самара, Нижний Новгород и др., а также в тех местах, где Советы и фабрично-заводские комитеты находились с первых же дней революции под сильным большевистским влиянием. Крестьяне проводили в жизнь такие решения, как изъятие у помещиков земли, хлеба и сельскохозяйственного инвентаря, об обложении в пользу земельных комитетов крупных земельных собственников, о принудительной аренде помещичьей земли по низким ценам и т.д.⁴⁰

После Октябрьского переворота 1917 г. согласно Постановлению СНК РСФСР. Канцелярия для принятия прошений при Временном правительстве упразднялась, все дела канцелярии распределялись по соответствующим ведомствам⁴¹.

Проявлением народной инициативы с мест являлись многочисленные телеграммы, письма, за-

³⁶ См.: Романовский В.Е. Государственные учреждения Древней и Новой России. Изд. 3-е, испр. и доп. М., 1911. С. 134; Нильве А.И. К методике изучения приговоров и наказов крестьян, посланных во 2-ю Государственную Думу // Археографический ежегодник за 1970 год. М., 1971. С. 175, 176.

³⁷ См.: Высочайше утвержденное положение Совета Министров “О разрешении горному инженеру Кузнецову производства горного и нефтяного промыслов в пределах запретной 100-верстной прибрежной полосы Приморской области и на о. Сахалин с установлением общих условий предоставления подобного права русским предпринимателям” от 12 ноября 1908 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 28. Ч. 1. № 31 188. С. 895; Высочайше утвержденное положение Второго Департамента Государственного Совета “О предоставлении дворянину Водинскому сооружения и эксплуатацию Сквирского подъездного пути” от 23 июня 1909 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 29. Ч. 1. № 32 285. С. 593; Высочайше утвержденное положение Совета Министров “О предоставлении Товариществу льняной мануфактуры выпуска облигаций” от 28 июля 1909 г. // ПСЗ. Собрание (1881–1913). Т. 29. Ч. 1. № 32 397. С. 698, 699; Электронная библиотека РНБ // <http://www.nlr.ru>

³⁸ См.: Иваненко С.И. Законодательное регулирование разбора челобитных в XV–XVIII вв. // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2010. № 12 (398). С. 28.

³⁹ См.: Фонды Государственного архива Российской Федерации по истории России XIX – начала XX в. Путеводитель. Т. 1. 1994. С. 150.

⁴⁰ См.: Токарев Ю.С. К истории народного правотворчества в период подготовки и проведения Великой Октябрьской социалистической революции (март 1917 – февраль 1918 гг.) // Исторические записки. М., 1955. № 52. С. 49–79.

⁴¹ См.: Постановление СНК РСФСР “Об упразднении Канцелярии для принятия прошений при Временном правительстве” от 6 декабря 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I. (25 октября 1917–16 марта 1918 гг.). М., 1957. № 128. С. 185.

просы и просьбы, поступающие в СНК от собраний, общественных и национальных организаций, военных частей, учреждений и отдельных лиц, а также предложения делегаций и представителей различных кругов населения. В целом ряде случаев сообщения об отказе руководства финансово-промышленных объединений признать Советскую власть и выполнять Декрет СНК о введении рабочего контроля над производством повлекли за собой издание правительственных декретов о национализации и конфискации их имущества. Также на многочисленные обращения в СНК об оказании финансовой помощи советским правительством были изданы как конкретные постановления об ассигнованиях различных сумм на те или иные нужды, так и Декрет общего характера о порядке субсидирования центром местных Советов⁴².

Согласно Декрету ВЦИК от 9 апреля 1919 г. и Постановлению Народного Комиссариата рабоче-крестьянской инспекции от 4 мая 1919 г. было организовано Центральное бюро жалоб и заявлений, где принимались жалобы и заявления “от всех граждан Советской Республики без исключения” (ст. 1 Постановления). Одновременно и на тех же основаниях заявления и жалобы поступали в Президиум ВЦИК в приемную М.И. Калинина⁴³.

Следует отметить, что М.И. Калинин законодательной инициативе трудящихся придавал большое значение, считая, что наиболее действенную силу имеют те решения, которые приняты в результате серьезной подготовки с учетом мнения широкого круга людей. Решения, рожденные в отрыве от масс, в тиши кабинетов, писал он, малосодержательны, а следовательно, и малополезны⁴⁴. К середине 20-х годов в целом ряде актов

был отрегулирован механизм подачи заявлений граждан, который включал обязательный прием и рассмотрение обращения на низовом уровне (в течение 3–7 дней); по возможности разрешение вопроса “на месте” либо передача документов в вышестоящую инстанцию с присоединением справок и отзывов по делу. Членам местных исполнительных комитетов предписывалось оказывать всяческое содействие к проезду ходатаев в центральные органы (если таковое требовалось) как, например, делегатам от волостных и сельских советов и других организаций следовало предоставлять места в делегатских вагонах и т.д.⁴⁵ Примером в этой связи является Декрет ВЦИК “Об ограничении возбуждения ходатайств о переименовании населенных пунктов”, содержание которого показывает, что практика обращений населения в Президиум ВЦИК была весьма распространенной⁴⁶.

В дальнейшем в соответствии с указаниями И.В. Сталина по вопросу обращений населения в специальном Постановлении подчеркивалось, что общественная активность, выраженная в заявлениях и жалобах трудящихся, указывающих на “недостатки и бюрократические извращения в государственном аппарате”, требует внимательного и чуткого отношения со стороны всех советских и хозяйственных организаций⁴⁷.

В ходе политических кампаний 1935–1937 гг. обращения граждан в органы государственной власти являлись повсеместными. Особенно это выражалось на собраниях по обсуждению проекта новой Конституции, когда жители регионов выступали с критикой деятельности местной администрации, обращали внимание на плохую работу по рассмотрению жалоб, говорили о на-

⁴² См., например: Постановление о субсидировании центром местных Советов от 19 ноября (2 декабря) 1917 г.; Постановление СНК об ассигновании 5 млн. руб. Московскому Совету на выдачу ссуд заводам, работающим на оборону; Декрет о конфискации имущества акционерного общества Богословского горного округа от 7 (20) декабря 1917 г. // Декреты Советской власти. Т. I (25 октября 1917–16 марта 1918 гг.). М., 1957. № 130. С. 186–188; № 158. С. 233–234; С. 290–293; Постановление СНК о финансировании Уральского района от 23 декабря (5 января 1918 г.). С. 110, 111; С. 147; № 193. С. 289; Постановление о выдаче ВСНХ 5 млн. руб. на нужды Выксунских заводов от 17 мая 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. II. (17 марта – 10 июля 1918 гг.). М., 1959. С. 283, 284.

⁴³ См.: Декрет ВЦИК и СНК “О реорганизации государственного контроля” от 9 апреля 1919 г. // Декреты Советской власти. Т. V. 1 апреля–31 июля 1919 г. С. 46–51.

⁴⁴ Цит. по: Безуглов А. Гласность работы местных Советов. М., 1960. С. 37.

⁴⁵ См.: Постановление Президиума ВЦИК “О порядке подачи жалоб и заявлений” от 30 июня 1921 г. (Утратил силу в 1928 г. постановлением ВЦИК СНК РСФСР “Об утверждении перечня узаконений Правительства РСФСР, утративших силу, но не отмененных до сего времени особыми постановлениями” от 25 января 1928 г.). В постановлении ВЦИК “Положение о сельских Советах” от 16 октября 1924 г. указано о приеме и рассмотрении всякого рода заявлений граждан и дальнейшее направление со своими заключениями тех из них, которые не могут быть рассмотрены сельским советом. Подобным образом прием заявлений закреплялся и в Постановлении ВЦИК в “Положении о городских Советах” от 24 октября 1925 г. // Библиотека нормативно-правовых актов СССР // <http://www.libussr.ru>.

⁴⁶ См.: Декрет ВЦИК “Об ограничении возбуждения ходатайств о переименовании населенных пунктов” от 8 февраля 1926 г. // Там же.

⁴⁷ См.: Постановление Комиссии Советского контроля при СНК СССР “О рассмотрении жалоб трудящихся” от 4 июня 1936 г. // Там же.

рушениях демократии и т.д.⁴⁸ При этом из проекта Конституции 1936 г. статья, закреплявшая право граждан СССР “на инициативу (личную и групповую) во всех областях социалистического строительства” была исключена⁴⁹.

В период либерализации общественных отношений с середины 50-х годов поток обращений граждан, прежде всего с изложением нарушений, затрагивавших их законные права и интересы и связанных с недостатками деятельности государственных органов, усилился. В Постановлении ЦК КПСС “О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся” (1958 г.) отмечалось, что значительное количество заявлений свидетельствует, с одной стороны, о растущей политической активности населения, вызванной “дальнейшим развитием советской социалистической демократии”, с другой – о серьезных нарушениях в работе многих организаций, предприятий, учреждений, призванных удовлетворять культурно-бытовые нужды и потребности населения. Основная масса предложений граждан поступала в Советы и рассматривалась на заседаниях текущих сессий, а задачи, определявшие основные направления деятельности местных Советов в данной области, были сформулированы в отдельных постановлениях союзного и республиканского значения⁵⁰.

В официальных печатных изданиях и научных исследованиях конца 50–60-х годов приводятся различные данные по вопросам оптимизации общественной активности и контроля рассмотрения заявлений и жалоб граждан. Здесь же были показаны положительные примеры учета предложений граждан в социально-экономическом развитии отдельных территорий⁵¹.

В ст. 9 Конституции СССР 1977 г. среди основных направлений развертывания социалистической демократии зафиксирован постоянный учет общественного мнения, суть которого сводилась, в том числе, впервые в конституционном закреплении (ст. 49) к праву каждого гражданина СССР вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Конкретные положения о гарантиях данного права граждан излагались, прежде всего, в Конституции, а также в других актах. Предложения и заявления согласно законодательству могли вноситься во все компетентные государственные органы, общественные организации, предприятия и учреждения, трудовые коллективы. Обращения граждан как в устной (во время приемов должностными лицами), так и в письменной форме могли содержать предложения по улучшению деятельности государственных учреждений и по широкому кругу вопросов хозяйственной, общественно-политической и социально-культурной жизни. Предложения, заявления и жалобы граждан государственные органы разрешали в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, законодательством Союза ССР, союзных и автономных республик. В соответствии с Конституцией СССР должностные лица тех органов, организаций, предприятий и учреждений, в которые поступили предложения и заявления граждан, обязаны были в установленные сроки рассматривать их, давать на них ответы и принимать необходимые меры с извещением о них авторов⁵².

Согласно исследованию М.Н. Матвеева разбор жалоб и заявлений граждан являлся значительной частью работы местных Советов как наиболее приближенных к населению органов государственной власти. Опираясь на архивные источники, автор свидетельствовал, что учет поступающих заявлений и обращений был достаточно скрупулезен. Иногда к проверке жалоб привлекались депутаты, 2–3 раза в год вопросы работы с письмами обсуждались на сессиях Советов. Содержание обращений в 70 – начале 80-х

⁴⁸ См.: Общество и власть. 1930-е гг. Повествование в документах / Отв. ред. А.К. Соколов. М., 1998. С. 124; Макарец А.А. Развитие институтов прямой демократии в СССР 1935–1937 гг. (На материалах сельских районов Западно-Сибирского края). Дисс. ... канд. юрид. наук. Новосибирск, 2006. С. 174.

⁴⁹ Коток В.Ф. Проблема развития непосредственной демократии в советском государстве. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1965. С. 251.

⁵⁰ См., например: постановление ЦК КПСС “О состоянии работы по рассмотрению заявлений и жалоб трудящихся” от 2 августа 1958 г.; постановление Президиума Верховного Совета РСФСР “О состоянии работы по рассмотрению заявлений и жалоб трудящихся в учреждениях и организациях Тульской области” от 29 апреля 1961 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. С. 256.

⁵¹ См.: Правда. 1965. 4 дек.; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 17. С. 256; Ремнев В.И. О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся // Сов. гос. и право. 1962. № 5. С. 35–37; Безуглов А. Гласность работы местных Советов. М., 1960. С. 41; Лепешкин А.И. Советы – власть народа. 1936–1967. М., 1967. С. 260.

⁵² См.: Конституция (Основной Закон) СССР // Хрестоматия по истории отечественного государства и права 1917–1991 гг. М., 1997. С. 448, 456; Указ Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР “О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан”» от 4 марта 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 11. Ст. 192.

годов касалось в основном предоставления и замены жилой площади, ремонта домов, квартир и коммуникаций, благоустройства поселков, улиц, дворов⁵³. Интересно отметить, что значительная доля жилищного фонда в стране была создана именно в это время.

В период “перестройки” в рамках “дальнейшей демократизации общества и углубления социалистического самоуправления народа”, как следовало из доклада М.С. Горбачева на XXVII съезде КПСС (1986 г.), такие “надежные каналы развития прямой демократии”, как письма трудящихся, должны находить со стороны государственной власти “оперативный и чуткий отклик”⁵⁴. При этом в условиях гласности информация о недостатках рассмотрения обращений граждан вызывала критику населения. Отмечалось, что наличие многочисленных нормативных правовых актов, решений партийных съездов по вопросам совершенствования механизма гражданской инициативы приводило к декларативности данных положений, в работе с заявлениями допускался формализм, в большинстве исполкомов Советов контроль исполнения решений был слабым и т.д.⁵⁵

В обращениях граждан второй половины 80-х годов, как правило, отражалось социально-экономическое состояние территорий: продовольственное обеспечение населения, снабжение продуктами питания. Отдельные письма

граждан касались деятельности коммерческих структур, обращения по национальным вопросам, однако в условиях нарастающего демонстража советской модели государственности механизмы “принятия мер” практически уже не работали.

В целом институт обращений населения в советский период являлся составной частью процесса становления советского государства и дальнейшего его перерастания в коммунистическое общественное самоуправление, в задачи которого входили индикация регулирования государством общественных отношений в соответствии с возрастающими потребностями населения, поддержание правопорядка и законности, восстановление нарушенного права и устранение причин, вызвавших нарушение. В течение всего периода советское законодательство по данной форме народовластия систематически развивалось и детализировалось в законах и иных нормативных актах органов власти и управления, неоднократно излагалось в постановлениях, инструкциях, закрепляя в итоге обращения граждан как конституционно-правовой институт. Реальная возможность участия советского общества в государственном управлении посредством предложений воплощалась в основном на местном уровне наряду с наказами избирателей, являясь одним из ярких проявлений взаимодействия в первую очередь Советов как органов власти с населением.

В качестве общих выводов укажем, что институт обращений населения являлся традиционной для российской государственности формой общественного участия в механизме осуществления власти. Специфика проявления народной инициативы подобным образом заключалась в обеспечении центральной власти информацией, необходимой для учета в разрешении текущих и перспективных вопросов государственной жизнедеятельности, а также предоставлении рациональных способов коррекции внутренней и внешней политики страны. Вследствие этого народные обращения имели различную направленность (ходатайство, жалоба, предложение) с реализацией соответствующих задач – от лоббирования частных интересов до непосредственного участия в совершенствовании государственного аппарата и законодательства.

При этом уровень влияния общественного мнения на решения верховной власти в российской истории был неодинаков и зависел прежде всего от принципов построения системы власти и управления, состояния нормативно-правовой

⁵³ Согласно данным, приведенным в монографии М.Н. Матвеева, из 485 обращений, поступивших в Чапаевский горсовет, 233 касались предоставления жилья, 34 – работы предприятий и организаций, 28 – торговли и общественного питания, 112 – благоустройства, коммунального и бытового обслуживания. В местные Советы, например, Куйбышевской области за 1982 г. поступило 53 186 письменных обращений граждан, из них 35.2% – по вопросам жилищного хозяйства, 19.5% – коммунального хозяйства, 15.2% – обеспечения законности и охраны общественного порядка, 8% – по вопросам торговли и общественного питания. Менее 1% обращений – по вопросам культуры и окружающей среды (см.: *Матвеев М.Н.* Власть и общество в системе Советов народных депутатов. Самара, 2005. С. 331).

⁵⁴ См.: XXVII съезд Коммунистической партии Советского Союза. 25 февраля – 6 марта 1986 г. Стенографический отчет. В 3-х т. Т. 1. М., 1986. С. 83.

⁵⁵ Так, в письме жителя г. Ульяновска И.Т. Долгового М.С. Горбачеву и Б.Н. Ельцину в марте 1991 г. сообщалось, что “о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан принято очень много постановлений и решений, но беда в том, что законы саботируются. Нынешнего бюрократа убеждать бесполезно. Он обладает удивительной способностью говорить одно, а делать совершенно противоположное” (Цит. по: *Матвеев М.Н.* Указ. соч. С. 343).

базы, степени функционирования механизма реализации норм права, и, безусловно, вида политического режима.

В настоящее время практика участия граждан в правотворческом процессе посредством обращений утратила свое значение, что объясняется, в том числе, отсутствием единых конкретных

путей их вовлечения в механизм народовластия. Однако исторический опыт показывает, что данная форма учета интересов населения верховной властью в отечественной истории является одним из важнейших условий успешного функционирования государственной системы и обеспечения интересов социума.