

Об учебном пособии С.Ю. Кабашова
«Организация работы с обращениями граждан в истории России»
(М.: изд-во Флинта; Наука, 2010. 312 с.)

Книга С.Ю. Кабашова «Организация работы с обращениями граждан в истории России» вызывает интерес в связи со своим концептуальным подходом и является, по сути, первым опытом системного анализа данной темы. Хотя эта книга была издана в 2010 г., но при отсутствии за последние годы монографий, посвященных в целом этой проблеме, актуальность оригинальных, серьезно обоснованных выводов автора сохраняет свою новизну, что и вызвало желание поделиться своими впечатлениями о ней. Структура книги сомнений не вызывает и обоснована исследовательской логикой автора. Обращает на себя внимание качественное и умелое применение различных исследовательских стратегий, общенаучных и специфических политико-правовых методов исследования. Обращения граждан во власть, характеризующие взаимоотношения власти и населения, имеет в России многовековую историю. Исторические источники подтверждают, что не только органы власти оказывали влияние на действия и решения людей, но и население могло определенным образом повлиять на решения и действия власти. При этом для того, чтобы власть и бюрократия обратили внимание на нарушения своих прав чиновниками, граждане предпринимали активные действия, как правило, только в соответствующих случаях, посредством направления всякого рода жалоб и прошений в различные инстанции. Но при наличии обширной исторической, правовой, экономической и политологической, документоведческой литературы, связанной с вопросами челобитий, прошений и жалоб, пока крайне незначительный объем учебной литературы посвящен комплексному анализу и обобщению причин и результатов эволюции политики верховной власти в сфере формирования юридических норм подачи и рассмотрения обращений населения. Более того, хронологические рамки многих исследований охватывают лишь некоторые этапы развития российского государства. В дореволюционной литературе было мало работ, увязывающих вопросы правительственной политики в сфере

обращений и роли в ней постоянно растущей и крепнущей бюрократии, определившей ход государственного механизма не только в XVII – XIX вв., но и в XX в. В исследованиях советского периода данная тема затронута лишь фрагментарно. В постсоветский период научный интерес к проблеме обращений граждан в основном обращен на юридическую сторону порядка рассмотрения обращений, политические аспекты, за редким исключением, находятся вне поля зрения науки.

В первой главе «Формирование приказной бюрократии и законодательных норм о порядке обращений (челобитий) в XI–XVII вв.» автор раскрывает процесс формирования на Руси права жалобы как необходимого условия судебного разбирательства княжеским или земским судом. Попытка юридического регулирования порядка подачи и рассмотрения челобитий растянулась на несколько столетий и впервые была предпринята лишь в XV в. Судебник Ивана III (1497 г.), затем Судебник Ивана IV разрешал всем подданным без сословных различий напрямую обращаться с челобитными к великому князю, но устанавливался определенный порядок их прохождения и рассмотрения («к государю – только через бояр») и обязанность должностных лиц – бояр – обязательно рассматривать поданные жалобы по существу. Анализируя тексты двух Судебников, автор делает вывод о том, что в течение 50 лет в Московском царстве постепенно закрепляется юридическое правило, по которому челобитья должны решаться в соответствующих государственных учреждениях и лишь в крайнем случае подаваться на имя царя. Для этих крайних случаев учреждается специальный орган, получивший особое название – Челобитная изба (приказ). Связь возникновения этого органа с административными реформами царя Ивана IV несомненна. Этот факт также свидетельствовал о значительном успехе централизации царской власти и роли, которую стала играть служивая бюрократия в последующие столетия. Укрепление царского единовластия в течение XVII в., получившее выражение в Соборном Уложении 1649 г., оказало влияние на

эффективность института челобитья в приказной системе управления. Через указы царя и новоуказные приговоры Боярской Думы челобитные стали либо представлять собой документ судебной (юридической) практики, либо являлись документами, на основе которых верховная власть принимала определенное решение и издавала соответствующий официальный акт (царский указ, грамота и т.п.). Институт челобитья все больше интегрировался с институтом бюрократии, выполняя в Московском царстве ряд общественных функций: во-первых, являлся средством снятия социального напряжения; во-вторых, механизмом создания органического единства народа и царя; в-третьих, способом юридической защиты населения от произвола боярства, приказной и местной уездной бюрократии.

Во второй главе «Влияние административных реформ Петра I на формирование коллежской бюрократии и работу с челобитными в органы власти» автор показывает, что существование права челобитья царю, с одной стороны, продемонстрировало его полезность в условиях сословно-представительной монархии как инструмента действенного надзора за боярством и приказной бюрократией, а с другой – при достижении абсолютной самодержавности создавало для царской власти определенные затруднения в силу опасности расширения народной инициативы снизу и технической невозможности осуществления неограниченного права на обращение к царю. Не случайны усилия Петра I, направленные на ликвидацию этой традиции. По мнению автора, замысел царя заключался в переходе от непосредственной жалобы царю к опосредованным челобитным через структуры соответствующих правительственных ведомств и способствовал контролю верховной власти за деятельностью органов нижних ступеней управления. Воплощением этого стало учреждение должности генерал-рекетмейстера. Но должный порядок, реализуемый государством, постоянно вступал в противоречие с обычаем, связанным с правом царского милосердия. Государство Петра I безуспешно пыталось ликвидировать этот дуализм монархической правовой системы в отношении челобитий подданных. Новая административная система не только восприняла пороки старой приказной системы, но и

умножила их за счет бюрократизации. Единственным гарантом эффективности работы нового коллежского, как и старого – приказного, аппарата оставался самодержец.

В третьей главе «Рационализация служилой бюрократии и порядка обращений в органы власти в коллежской системе управления (вторая четверть – конец XVIII в.)» отмечается, что разрыв между радикальными требованиями царской власти и инертностью, ресурсной недостаточностью реорганизуемой среды привел к серьезному кризису в государстве в XVIII в. Это усилило значение петровского административного законодательства и стало основой для последующего законотворчества в области государственного регулирования вопросов, связанных функционированием служилой бюрократии, включая порядок подачи челобитий в органы власти. Автор отмечает, что право жалобы на имя государя в XVIII в. то запрещалось, то вновь разрешалось, вводились и изменялись государственные должности и учреждались специальные ведомства по рассмотрению прошений, но вся коллегиальная система управления и делопроизводства не справлялись с потоком челобитий, которые годами, а иногда целыми десятилетиями безрезультатно рассматривались центральными и провинциальными органами.

В четвертой главе «Формирование профессиональной бюрократии министерской системы управления и модернизация института обращений в России (XIX – начало XX вв.)» показано, что в XIX в. царская власть вынуждена была идти по пути дальнейшей рационализации государственно-административного устройства с заменой коллегиальной системы на министерское управление, с более очерченной законодательной процедурой рассмотрения прошений. Автором подчеркиваются особенности создания Комиссии прошений как совершенно новой для власти институализации права на обращение к царю. Прежде всего, со времен Петра I впервые формируется специальный полномочный орган, а не персональная должность, что подчеркивает законодательное закрепление самостоятельности такой функции в системе задач государства. Во-вторых, перевод органа по рассмотрению жалоб из состава Сената, обремененного в основном затяжными судебными делами, в Государственный Совет подчеркивал

значимость для царской власти института прошений как особого вида взаимодействий царя со своими подданными. В-третьих, Государственный Совет по своему политическому предназначению больше подходил для разбирательств прошений на имя царя, поскольку развитие общественных отношений приводило к естественному «устареванию» ряда норм права, которые уже не соответствовали уровню общественного развития, но продолжали действовать, а различные прошения были своеобразным сигналом к созданию новых правовых норм, которые и был призван обсуждать Государственный Совет. Попытками Николая I и затем через 60 лет Николая II еще более рационализировать рассмотрение прошений стало выделение органа по принятию прошений в самостоятельное государственное учреждение в непосредственном ведении императора, что позволяло этому органу при рассмотрении жалоб и прошений запрашивать необходимые документы из всех без исключений государственных учреждений и от всех должностных лиц империи. Многовековая практика челобитий подтверждала неизменность политики высшей бюрократии держать самодержцев как можно дальше от гражданских споров, которые не имели никакого политического значения, а «втягивание» в них монарха вело лишь к запутанности и беспорядочности в управлении.

В пятой главе «Организация работы советского и партийного аппарата с жалобами граждан в ленинский и сталинский периоды развития СССР» автор подчеркивает, что правом жалобы в СССР стало обладать большинство населения, и, главное, реализация этого права на действия органов власти любого уровня могла быть осуществлена всеми слоями населения. Через институт жалобы в советском обществе защита интересов граждан становится уже не милостью, а обязанностью власти, и в этой связи обращения переставали выглядеть «челобитьями», они превращались в форму, инструмент политического взаимодействия общества и власти. Вместе с тем функция жалобы как способа восстановления нарушенного права для власти уходила на второй план, поскольку существование граждан, неудовлетворенных формой организации советской системы, в обоснование социализма не вписывалось. Автором дается периодизация развития инсти-

тута жалобы, встроенного, как и во времена Петра I, в систему государственного контроля:

1. 1917–1924 гг. – обнаруживается ярко выраженное стремление власти создать целостную систему специальных органов государственно-общественного контроля по приему жалоб;
2. 1924–1934 гг. – постепенный процесс ревизии ленинского плана Рабоче-крестьянской инспекции, предполагающий децентрализацию системы государственного контроля, рационализацию процедурности при рассмотрении жалоб и резком ограничении роли общественности в осуществлении контроля за деятельностью бюрократии, в том числе за состоянием работы с обращениями трудящихся;
3. 1934–1940 гг. – нарастание негативных результатов ликвидации централизованной системы контроля, бюрократизации контрольных механизмов и невозможности тоталитарной системы справиться со своими задачами по рассмотрению потока жалоб.

В шестой главе «Порядок работы партийно-советской номенклатуры (бюрократии) с обращениями граждан СССР в 1950-е–1980-е годы» автор отмечает, что советская бюрократическая система, формируясь в 1950–1980-х гг., «воспитывала» в соответствующем духе все общество. Люди становились частью этой системы. Более того, они привыкали к ней и в ее «отлаженности» видели преимущества социализма, напрямую связывая достижения новой жизни с институтом жалоб и его организационными формами, структурой, системой делопроизводства с обращениями граждан. Однако поток жалоб в высшие инстанции свидетельствовал о том, что ведомственность, местничество, бюрократизм в советском обществе превратились в практически неконтролируемые негативные явления социальной жизни. С целью решения этой проблемы в ноябре 1962 г. создается система постоянно действующего, единого партийного и государственного контроля с широким участием в нем трудящихся и их общественных организаций в виде Комитета партийно-государственного контроля ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Автор приходит к выводу, что в течение 1950-х гг. вопрос о законодательном закреплении порядка рассмотрения жалоб трудящихся, в силу идеологических установок, даже не ставился. Это стало одним из крупных парадоксов советской правовой

системы. Считалось, что потенциальная возможность справедливого, правильного разрешения жалоб и заявлений заложена в содержании советского социалистического строя. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» стал первой попыткой создать единую государственную нормативную систему, регулиющую процесс рассмотрения обращений граждан. Затем в соответствии с принятой в 1977 г. Конституцией СССР в ст. 49 впервые в истории советского общества было провозглашено конституционное право граждан «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении и их деятельности, критиковать недостатки в работе». Автор отмечает, что не правовая база, а количество обращений выступало индикатором сбалансированности социальной системы в целом и каждой ее сферы, а минимизация этого показателя была критерием эффективности деятельности номенклатурного аппарата.

В седьмой главе «Российская бюрократия и рассмотрение обращения граждан в органах власти Российской Федерации» рассматривается характер институционализации института жалоб в постсоветский период. Жалобы перестают выполнять функцию сигнальной системы, так как центральная бюрократия утрачивала рычаги управления, а региональная бюрократия приобретала высокую степень фактической автономии, в том числе самостоятельный контроль за работой местных чиновников с жалобами населения. Большое значение приобретает консолидация государственной политики в статье 33 Конституции Российской Федерации (1993 г.), установившей право граждан на обращение. С середины 1990-х гг. постепенно начинает просматриваться перелом в преобразовательных процессах. Различные политические силы, в том числе те, в руках которых находились основные рычаги реформационных процессов, начинают более чутко прислушиваться к тому, что происходит внутри общества. Но вместе с тем изменяется понимание роли института жалоб в новых условиях. В ходе политических перемен, имевших место в 1990-х гг., часть институтов, активно работавших в советскую эпоху, таких, как общественный контроль, наказания избирателей, не были вос-

приняты российским конституционализмом и не вошли в нормы новой Конституции РФ. В частности, институт обращений граждан с 1993 г. перестал рассматриваться правящей политической элитой как прямое властное волеизъявление граждан, а представлялся лишь как институт так называемого гражданского лоббизма – одного из механизмов умеренного влияния на власть. Разгоревшаяся на протяжении 1996–2006 гг. борьба политических сил вокруг формы закрепления в реформируемой политической системе либо прежнего, советского, либо измененного статуса института обращений определила столь долгий срок принятия федерального закона об обращениях граждан. Но в итоге Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» после проведения всех необходимых процедур был принят Государственной Думой 21 апреля 2006 г. и уже 2 мая 2006 г. был подписан Президентом Российской Федерации. В настоящее время, как справедливо отмечает автор, в Российской Федерации и субъектах страны создана достаточно полная нормативная база для решения практических задач организации работы с обращениями граждан и организаций.

В целом книга С.Ю. Кабашова содержит интересный анализ, свежие выводы и обладает всеми достоинствами серьезного учебного труда с доступным изложением сложного научного материала. Книга заслуженно была рекомендована Учебно-методическим объединением вузов Российской Федерации по образованию в области историко-архивоведения к использованию в качестве учебного пособия. Книга является весомым вкладом в изучение как политической истории России, так отечественной истории права и позволяет найти ответы на многие вопросы современной политической жизни и, несомненно, полезна не только как учебное пособие, но и в качестве инструмента содействия практической работе работников органов государственной власти и местного самоуправления.

И.Р. Ахметвалеев, начальник
Управления по работе с обращениями
и приему граждан Администрации
Главы Республики Башкортостан