

# **Эволюция права на обращение к главе государства (на примере Отечественной истории)**

## **Evolution of the right to appeal to the Head of State (on the example of Patriotic history)**

**Козюк М.Н.**

Доцент, Волгоградский институт управления - филиал РАНХиГС

e-mail: mkozuk@yandex.ru

**Kozyuk M.N.**

Associate Professor, Volgograd Institute of Management - branch of RANEPА

e-mail: mkozuk@yandex.ru

### **Аннотация**

В статье проводится ретроспективный анализ развития права граждан/подданных на обращение к первому лицу государства. Отмечается, что в отличие от зарубежных государств в России это не обычная канцелярская рутина, а более духовный акт общения земного подданного с сакральной фигурой правителя. При этом гражданин часто выступал в виде обиженного «дитя» взывающего к защите справедливого родителя, тем самым подчёркивается сакральность высшей власти. Своеобразную юридическую институализацию этого процесса можно проследить в Судебнике 1497 г., а затем в Судебнике 1550 г. Автором отмечается, что постепенно государственная система обращения с прошениями разделялась на общую и специальную обслуживающую только первое лицо. В советский период данный процесс продолжился, хотя и получил некие новые черты, в связи с развитием новых средств коммуникации: телефона, телевидения, интернета. Однако несмотря на модернизированное общество многие архаичные черты отношения к власти просматриваются в действиях населения и власти и в современный период. Новизна работы заключается в историко-правовом подходе к анализу права на обращение к правителям. Цель работы: проследить эволюцию развития права граждан/подданных на обращение к первому лицу государства. При написании работы автором был активно использован историко-сравнительный метод.

**Ключевые слова:** право на обращение, первое лицо государства, челобитная, Судебник 1497 г. Судебник 1550 г., Соборное уложение 1649 г., Челобитный приказ, указы Петра Первого, эдикт Фридриха Великого, генерал-рекетмейстер, «Кровавое воскресенье», записка президенту.

### **Abstract**

The article provides a retrospective analysis of the development of the right of citizens /subjects to appeal to the first person of the state. It is noted that unlike foreign countries in Russia, this is not an ordinary clerical routine, but a more spiritual act of communication between an earthly subject and a sacred figure of the ruler. At the same time, the citizen often acted as an offended "child" calling for the protection of a just parent, thereby emphasizing the sacredness of the supreme power. A peculiar legal institutionalization of this process can be traced in the Court

Book of 1497, and then in the Court Book of 1550. The author notes that gradually the state system of petitioning was divided into general and special, serving only the first person. During the Soviet period, this process continued, although it received some new features, due to the development of new means of communication: telephone, television, Internet. However, despite the modernized society, many archaic features of the attitude to power can be seen in the actions of the population and the authorities in the modern period. The novelty of the work lies in the historical and legal approach to the analysis of the right to appeal to the rulers. The purpose of the work: to trace the evolution of the development of the right of citizens / filed to appeal to the first person of the state. When writing the work, the author actively used the historical-comparative method.

**Keywords:** the right to appeal, the first person of the state, the petition, the Judicial Code of 1497, the Judicial Code of 1550, the Cathedral Code of 1649, the Petition order, the decrees of Peter the Great, the edict of Frederick the Great, the general requester, "Bloody Sunday", a note to the president.

Взаимоотношения первого лица государства (царя, императора, генсека, президента - правителя) и народа являются довольно значимым аспектом «мистерии» власти. И хотя тут имеется психологический аспект, поскольку здесь во главу угла ставятся личные предпочтения, и сама по себе «механика» власти не требует прямых личных контактов правителя и народа, имея между собой некую «прокладку» в виде элитных слоёв (бояр), чиновников или, как в настоящее время средств массовой информации (коммуникации) – тем не менее, в конечном счете, от исполнения обязанности долго уклоняться невозможно. Поэтому самые проницательные политики в особо значимых случаях не прятались от общения с простым народом, а наоборот инициировали его. Примером могут служить телевизионные кадры «хождения в народ» первого президента СССР М.С. Горбачева и катание в московском трамвае первого президента России Б.Н. Ельцина. Нужно заметить, что эти действия не были чем-то необычным или политической инновацией. До них подобные деяния производили и римские императоры и русские цари и другие зарубежные и отечественные правители.

Одной из форм такого рода деятельности правителей является подразумеваемое «естественное» право на обращение подданных, и следом и граждан государства к своим правителям. Данное право, как субъективная возможность зародилось, наверное, вместе с институтом государственной власти и существовало как некий архаизм первобытного демократизма, независимо от формы правления. Только при жесточайшем деспотизме подданные утрачивали это право. Исходя из юридической логики, каждое право предполагает обязанность как «меру» должного поведения. В данном случае это обязанность первого лица в какой-то форме обеспечить реализацию права подданных.

В настоящее время в ст., 33 Конституции Российской Федерации каждому гражданину гарантировано право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления лично, а также направлять в данные органы индивидуальные и коллективные обращения [4]. В рамках института конституционного права граждан на обращение в органы публичной власти можно выделить подинститут личного обращения к высшим руководителям государства, который имеет долгую историю своего развития.

При анализе основных аспектов проявления указанного подинститута, прежде всего, встаёт вопрос: а насколько эти обращения являются «личными» как это предусматривает конституция? Со стороны гражданина они должны быть по возможности «личными», хотя при определённых обстоятельствах можно обратиться и посредством представителя, а вот со стороны, к которой обращаются, обязательно ли общение должно быть «личным»? Кажется, что эта проблема не является принципиальной. Главное, лишь бы проблема была решена. И здесь опять появляются вопросы, связанные скорее с особенностями именно

российской ментальности. Так, например, исследователи отмечают наличие «многообразного процессуального администрирования в законодательстве большинства зарубежных не «постсоветских» стран с иерархически формализованными нормами осуществления управленческих процедур лицами (должностными), представляющими государство» [13].

Истоки этих особенностей зародились довольно давно. Институализацию их обычно связывают с появлением такого исторического феномена как «челобитная» и «челобитчики». Конечно, это были более поздние процессы обращения к князьям, которые пришли на место ранее существовавших «слезницы» и «жалобницы». Все они указывали на некую идеологию «родительских» отношений между правителем и его подданными.

Первая известная старорусская процедура рассмотрения челобитных была связана с правовым актом - Судебником 1497 г. [11] царя Ивана III, согласно которому поскольку судебные функции исполняли бояре, то они первыми и рассматривали прошения. Только через них эти документы могли передаваться государю. И что важно, и данный факт, похоже, вошёл в своего рода национальный генотип: любая жалоба должна была непременно разрешаться. Не соблюдающие эту традицию бояре могли подвергнуться штрафу.

Однако вскоре челобитных стало так много, что Иван Грозный в своем Судебнике 1550 [12] уже установил более сложный порядок. Был учреждён Челобитный приказ, некий прообраз одной из прокурорских функций, учреждение, которое принимало челобитные и выносило по ним решения. Кроме того, Челобитный приказ осуществлял надзор за другими приказами в части рассмотрения прошений. Таким образом, на практике сформировалось две формы работы с жалобами: одну олицетворял Челобитный приказ, ко второй, когда дела разрешал лично Иван Грозный, прибегали в ситуации, недостатка полномочий дьяков. Надо отметить, что в жалобах царю можно было указывать на неправомерные действия самих судей. Царь выступал высшей инстанцией.

Царь Алексей Михайлович в Соборном уложении 1649 г. [10] также значительное внимание уделил челобитным, на тот момент одной из форм регулярной связи правительства с народом. Система челобитных приказов и изб была распространена и на территорию государства.

Разгадка в пиетете подданных перед правителем коренится в мифологических истоках. Христианская религия с ее версией «помазанника Божия» многократно усилила этот «концепт». «По аналогии с той ролью, которую играет в христианском вероучении фигура Христа – царя, символ «царя» выступает и в алхимическом сознании: он представляет собой некую сверхличность, возвышающуюся над простыми смертными, и одновременно с этим, носителем мифа, идущего из глубин бессознательного» [2, с. 96-97]. Правители стараются поддерживать миф государства «большой семьи». Так, например, Петр I, регулируя форму обращения к себе, предписал следующее: «Всепресветлейший державнейший император и самодержец Петр Великий, отец Отечества, государь всемилостивейший». Примечательно, что простые подданные не состоявший на царской службе подписывали челобитные как «сирота твой», в то время как состоящие на службе писали «холоп твой».

Ещё одна особенность челобитных состояла в том, что это не всегда были собственно жалобы. В делопроизводстве выделяли: грамоты, приговоры, наказания, отписки, доклады. Так, известное письмо Ивана Пересветова Ивану Грозному это не прошение, а трактат о путях построения справедливого государства. По замечанию Е.Н. Марасиновой, «поток откровений на высочайшее имя воспроизводил реалии повседневной жизни русского общества, действительно насущные проблемы людей, их отношение к власти и мировосприятие в целом» [5, с. 256].

2 февраля 1700 г. Пётр Первый издал именной указ «О неподаче просьб мимо присутственных мест Государю, кроме важных государственных дел» [14]. Пётр Первый не добился ограничения количества челобитных на своё имя, что показывает устойчивость этого явления, а проводя многочисленные эксперименты по формированию нового государственного аппарата не прошел мимо проблемы прошений и жалоб. Так в 1722 г. им была учреждена сенатская должность генерал-рекетмейстера – чиновника, отвечавшего за принятие челобитных. Поскольку жалобы, прежде всего, касались волокиты и неправомερных судебных решений, то с первой группой боролся сам рекетмейстер, а о делах второй группы докладывал непосредственно императору.

Анна Леопольдовна учредила должность придворного рекетмейстера, который рассматривал все прошения и докладывал императрице о тех делах, которые мог решить только монарх.

В 1810 г. на смену генерал–рекетмейстеру пришло новое высшее государственное учреждение, находившееся в ведении императора - комиссия по принятию прошений (канцелярия прошений). Деятельность этого учреждения была весьма разнообразной: рассмотрение жалоб на деятельность высших государственных учреждений, а также прошения о наградах, пенсиях, должностях, смягчении наказаний, о покровительстве разного рода деятельности, освобождении отдельных крестьян, о помощи в образовании детей. Кроме того, она принимала проекты преобразований в различных областях государственного устройства, экономии и народного образования, издавала труды учёных, писателей и музыкантов, а также субсидировала постановки спектаклей. Несомненно, на эти решения влияли личные предпочтения монарха.

Коренные преобразования, произошедшие после отмены крепостного права, привели к последующим реформам: городской, земской, судебной, военной, образовательной Судебная реформа 1864 г., полностью поменявшая судоустройство, привела к тому, что с обращениями, жалобами, просьбами обращались в мировые и общие судебные установления [1]. Учрежденные в 1882 г. должности фабричных инспекторов стали принимать жалобы рабочих на действия фабрикантов [6]. Первые фабриканты, среди которых Е.Н. Андреев, И.И. Янжул, Я.Т. Михайловский, П.А. Песков, пользовались уважением и почтением, к ним относились доверительно как к лицам, способным защитить права рабочих [8]. Кроме того, в России во второй половине XIX в. большую часть прошений рассматривали органы социального призрения, в которые обращались лица, нуждающиеся в помощи и поддержке и не находившие ее со стороны государства. В первую очередь, речь шла о незаконнорождённых детях; беременных женщинах, не состоящих в браке; женщинах, имеющих детей, рожденных вне брака [7]. Между тем, несмотря на постепенное расширение специализированных органов, имевших полномочия на рассмотрение жалоб, прошений, ходатайств, право на обращение к главе государства по-прежнему оставалось актуальным.

Отечественная система с двумя каналами обращения подданных к государям просуществовала до 1917 г., давая иногда и серьёзные эксцессы. Так, попытка коллективного обращения к царю в 1905 г. на волне, казалось бы, всеобщей демократизации режима, вылилась в историческую трагедию - «Кровавое воскресенье».

В 1917 г., после Февральской революции, канцелярия по принятию прошений была переформирована в канцелярию по принятию решений при Временном правительстве, а в декабре того же года декретом Совета народных комиссаров упразднена. Новая власть, будучи более близкой к массе населения и, стараясь, на первых порах обходиться без культа правителей превратила право обращения к власти в обычную процедуру. В.И. Ленин лично предпринял много усилий для того, чтобы в новых советских учреждениях работа с жалобами граждан была поставлена на должный уровень. Именно согласно его тезисам было принято постановление VI Всероссийского Чрезвычайного Съезда Советов

рабочих, красноармейских, казачьих и крестьянских депутатов от 8 ноября 1918 г., в пункте 3 которого было установлено: «Вменить в обязанность всем должностным лицам и советским учреждениям, по требованию любого гражданина Республики, желающего обжаловать их действия, волокиту или чинимые ему в его законных притязаниях затруднения, составление соответствующего краткого протокола» [9]. Личное общение В.И. Ленина, возглавлявшего Советское правительство, с гражданами, «ходоками» стали хрестоматийными в советской историографии.

На этом фоне выделяются две новые формы: обращение в партийные органы и в средства массовой информации. В общем, это были некие инновации, к созданию которых приложил руку лично И.В. Сталин. Прекрасно зная особенности российской бюрократии, в том числе партийной и довольно жёстко ее пресекая, Сталин нашёл способы обхода через партийные органы и редакции газет и журналов, сотрудники которых были более свободны в своих мнениях и действиях, чем скованные дисциплиной чиновники, имеющие при этом невысокий уровень образования. Кроме того, с учётом технического прогресса, Сталин ввёл новую форму общения с «челобитчиками». Сохранились многочисленные свидетельства того, что, на адресованные ему обращения он отвечал лично, используя телефонную связь. Как правило, в таких случаях проблемы решались вполне положительно.

Внимание к письмам трудящихся было чем-то само собой разумеющимся в Советском государстве, поэтому долгое время не требовало особой формализации. Так только в Конституции СССР 1977 г. право на обращение приобрело свой конституционный статус, граждане получили конституционное право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе» [3].

В современной России обычно практикуются письменные формы общения власти с обращающимися к ней гражданами, однако игнорирование устной формы было бы нарушением конституционных норм. В этой связи, как предлагает Д. Томина, «устное обращение возможно представить в виде консультации государственного органа по вопросам, поступающим от населения, в определённый день и по указанному времени. Здесь уместно отметить практикующийся в России формат «прямых линий» – больших ежегодных пресс-конференций главы государства, в ходе которых в том числе жители нашей страны традиционно обращаются к Президенту с заявлениями, вопросами, жалобами и предложениями. Многие вопросы, как правило, решаются немедленно или в кратчайшие сроки» [13].

Таким образом, можно сделать вывод, что право граждан на обращение к главе государства имеет в России длительную историю. В отличие от зарубежных государств в России это не обычная канцелярская рутина, а более духовный акт общения земного подданного с сакральной фигурой правителя. Граждане часто выступали в виде обиженного «дитя», взывающего к защите справедливого родителя, тем самым подчёркивая сакральность высшей власти. Своеобразную юридическую институализацию этого процесса можно проследить в Судебнике 1497 г., а затем в Судебнике 1550 г. В советский период получили развитие новые средства коммуникации: телефон, телевидение, интернет. Однако, несмотря на модернизированное общество, многие архаичные черты отношения к власти просматриваются в действиях населения и власти и в современный период.

## Литература

1. Ворошилова С.В., Мун В.А. Судебная защита прав женщин и детей в России в середине XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2019. № 12–4. — С. 70-82

2. Исаев И.А. Власть и закон в контексте иррационального. М.: Юрист, 2006. —478 с.
3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) //Ведомости ВС СССР. 197. №41. Ст. 617.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://pravo.gov.ru/> (Дата обращения 01.03.2023 г.)
5. Марасинова Е. Н. Психология элиты российского дворянства последней трети XVIII века (по материалам переписки). М.: РОССПЭН, 1999. 299 с.
6. Мун В. А. Организационно-правовые основы деятельности фабричной инспекции в сфере охраны материнства и детства в России в середине XIX – начале XX в. // Вестник Владимирского юридического института. 2019. № 3 (52). — С. 171–176
7. Мун В.А. Деятельность органов социального призрения в области охраны материнства и детства в России. Середина XIX – начало XX вв. // Закон и право. 2020. № 5. — С. 37-38
8. Мун В.А. Теоретические проблемы реализации механизмов защиты трудовых прав в России // Закон и право. 2015. № 4. — С. 42-44
9. Постановление VI Всероссийского Чрезвычайного съезда Советов от 8 ноября (26 октября) 1918 г. «О революционной законности» («О точном соблюдении законов») // Декреты Советской власти. Т. III. 11 июля – 9 ноября 1918 г. – М.: Политиздат, 1964. — 663 с.
10. Соборное Уложение 1649 года // Российское законодательство X-XX вв. Т. 3. Акты Земских Соборов. М.: Юридическая литература, 1985. — 511 с.
11. Судебник 1497 г. // Российское законодательство X-XX веков. Т. 2. М.: Юридическая литература. 1985. — 519 с.
12. Судебник 1550 г.// Российское законодательство X-XX веков. Т. 2. М.: Юридическая литература. 1985. — 519 с.
13. Томина Д. Институт обращения граждан в России и за рубежом: некоторые компаративные аспекты. //Вестник Российской нации. 2020. №6. — С. 109.
14. Указ «О неподаче просьб мимо присутственных мест Государю, кроме важных государственных дел» //Полное собрание законов Российской Империи [Собрание 1-е. С 1649 по 12 декабря 1825 г.]. СПб.: Тип. 2-го Отд-ния Собств. Е.И.В. канцелярии, 1830. Т. IV. 1700-1712. № 1748.