

Полынова С.С. Право граждан на обращение в советском государстве с 1917 по 1990 годы // Академия педагогических идей «Новация». Серия: Студенческий научный вестник. – 2017. – № 04 (апрель). – АРТ 79-эл. – 0,4 п.л. - URL: <http://akademnova.ru/page/875550>

РУБРИКА: ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.736

Полынова Светлана Сергеевна
студентка магистратуры
Научный руководитель: Чердакова
Татьяна Борисовна
кандидат юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой
уголовного права ФГБОУ ВО
«Амурский
государственный университет»
г. Благовещенск, Российская
Федерация
e-mail: svetochka0829@mail.ru

**ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В СОВЕТСКОМ
ГОСУДАРСТВЕ С 1917 ПО 1990 ГОДЫ**

Аннотация: В статье рассматриваются особенности нормативно-правового регулирования одного из основных прав российских граждан – право на обращение. В качестве временного периода исследования принят советский период. В статье выявлены особенности правового регулирования права граждан на обращение в советском государстве.

Ключевые слова: право граждан на обращение, виды обращений граждан в советском государстве, правовые акты, институт жалобы, порядок рассмотрения обращений граждан.

Polynova Svetlana
magistracy student
Supervisor: Cherdakova Tatyana Borisovna,
candidate of legal Sciences, Professor,
head of Department criminal law FEDERAL IN "Amur state University"
Blagoveshchensk, Russian Federation

THE RIGHT OF CITIZENS TO APPEAL IN THE SOVIET STATE FROM 1917 TO 1990

Abstract: The article deals with the peculiarities of the regulatory and legal regulation of one of the basic rights of Russian citizens - the right to appeal. As a temporary period of study, the Soviet period was adopted. The article says that the civil right to appeal in the Soviet state is permitted by law.

Key words: the right of citizens to appeal, the types of citizens in the Soviet state, the legal acts, the institution of the complaint, the order of consideration of references of citizens.

Февральская буржуазная революция 1917 г. не повлекла отмены действия нормативно-правовых актов Российской империи, равно как и многих других нормативно-правовых актов, так что правовое регулирование института обращений каких-либо значительных изменений не претерпело.

В отличие от Февральской революции, Октябрьская революция 1917 г. прекратила действие всех нормативно-правовых актов предыдущего режима. Их место заняли абсолютно новые нормативно-правовые акты, которые были приняты действующей советской властью. Одним из первых актов, который относился к институту обращений граждан, являлось постановление VI Всероссийского съезда Советов от 08.11.1918 г. «О

точном соблюдении законов», согласно правовых норм данного постановления закреплялась обязанность абсолютно всех должностных лиц и учреждений государства того времени принимать к в работу обращения от любого гражданина Республики, который желает обжаловать их действия или бездействия. В Декрете СНК РСФСР от 30.12.1919 г. «Об устранении волокиты» был закреплен порядок подачи гражданами обращений и детально регламентирован порядок их рассмотрения. Нормы данного правового акта были взяты за основу постановления ВЦИК от 30.12.1921 г. «О порядке подачи жалоб и заявлений», в котором устанавливалось, что приём обращений граждан за исключением Центрального бюро жалоб Рабоче-крестьянской инспекции осуществляет особый отдел Президиума ВЦИК.

14 декабря 1935 г. было принято Постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», в положениях которого впервые были закреплены правила работы с жалобами поступившими от граждан, до принятия указанного постановления определявшиеся ведомствами самостоятельно.

Однако в России конституционное право на обращение полностью юридически оформилось и стало относиться к числу политических прав, связанных с обеспечением участия граждан в реализации публичной политической власти, только в Конституции СССР 1937 года.

ЦК КПСС в августе 1958 года издал Постановление «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся». В указанном постановлении был поставлен вопрос о привлечении общественности к рассмотрению писем, жалоб и заявлений трудящихся. В Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1960 года «О мерах по устранению канцелярско-бюрократических извращений

при оформлении трудящихся на работу и разрешении бытовых нужд граждан» были установлены конкретные меры, которые имели четкое направление на устранение волокиты при рассмотрении жалоб граждан.

ЦК КПСС в сентябре 1967 г. издал Постановление «Об улучшении работы по рассмотрению писем и организации приема трудящихся», в положениях которого строго было обозначено, что письма граждан выступают одной из самых важных форм служащих для улучшения взаимной связи между партией и гражданами, участием населения в государственном управлении и служат одним из средств выражения мнения общества о политическом курсе, являются важнейшим источником информации о жизни советских граждан.

Более подробно право граждан на обращения в органы государственной власти стало оформлено в правовых нормах Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 04.03.1980 г. № 1662-X «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» и Указа Президиума Верховного Совета СССР от 02.02.1988 г. № 8422-XI «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан».

Названные указы определяли обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами, как важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением. Это право считалось существенным источником информации, необходимой при решении

текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства и обязывало государственные органы рассматривать в соответствии с их компетенцией предложения, заявления и жалобы граждан. Так же целью данных документов было признание одной из форм участия граждан в управлении государством и усиление контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьба с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 года № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» было установлено, что в предусмотренных законом случаях и порядке, граждане могут подавать жалобы непосредственно в суд. Помимо этого, предложения и заявления подлежали направлению гражданами в те государственные и общественные органы, учреждения, предприятия, организации, либо тем должностным лицам, к ведению которых непосредственно относилось разрешение возникшего у гражданина вопроса, а жалобы подлежали подаче в те органы или должностным лицам, в подчинении которых находились государственный, общественный орган, учреждение, предприятие, организация либо должностное лицо, действия которых подлежали обжалованию. Стоит отметить, что самой сущности права советского государства противоречила идея о возможных обращениях граждан в какие-либо международные органы, тем более в те, решения которых несли для советского государства возникновение определенных обязанностей.

Нормы Указа от 12.04.1968 г. имели явный административно-процессуальный уклон и не подлежали применению к обращениям граждан, которые возникали в связи с правоприменением правовых норм уголовно-процессуального, гражданско-процессуального и иных отраслей советского

права. Правоприменение указанных норм осуществлялось главным образом в деятельности органов, на которые было возложено государственное управление учреждениями, предприятиями и организациями, в том числе общественными и кооперативными. Некоторые нормы Указа, которые были отточены многолетней правоприменительной практикой, имели универсальный характер (например, запрет на направление обращения (жалобы) гражданина тому органу или должностному лицу, чьи действия обжаловались; необходимость досконально изучать и разбираться в существе обращения, и как следствие осуществлять принятие по ним обоснованных и мотивированных решений и т. д.).

В нормах закона отсутствовали дефиниции таких категорий как «заявление», «жалоба», «предложение», в связи с чем, при отграничении различных видов обращений граждан возникала необходимость учитывать их содержание и направленность. Важное значение имели предложения и письма трудящихся, т.к. они представляли своего рода особый живой канал связи правящей верхушки с массами трудящихся.

Предложения граждан в большей части были направлены на повышение качества работы государственных и общественных органов в самых разнообразных сферах жизни общества (социально-культурной, хозяйственной, правоохранительной и иной деятельности). Внесение предложений являлось одной из важных форм, посредством которой осуществлялась реализация гражданами своего права на участие в управлении делами как государственными, так и общественными. Данное право было нормативно закреплено в ст. 48 Конституций СССР. На практике большая часть поступающих от граждан предложений была сводилась к необходимости совершенствования норм действующего советского законодательства. Присущей именно предложениям чертой

выступало то, что в их содержании не мог ставиться вопрос об устранении каких-либо нарушений прав и свобод граждан, также в них не могло содержаться требование о наказании виновных.

В рассматриваемый временной период, жалобы граждан направлялись в органы государственной власти и общественные организации, как правило преследуя цель восстановить нарушенные субъективные права и законные интересы индивида – подателя жалобы. Часто в жалобах содержалось требование о необходимости установления виновных лиц и привлечении их к ответственности. Направление гражданами жалоб на действия должностных лиц и их надлежащее рассмотрение как следствие влекло пресечение нарушений прав граждан, а также предотвращение их нарушения.

Следовательно, законодатель выделял четыре вида обращений граждан (а не три, как в названии Указа). В ст. 1 Указа говорилось о том, что граждане вправе:

- вносить предложения об улучшении деятельности в государственные органы и общественные организации;
- выявлять недостатки в работе государственных органов и общественных организаций;
- обращаться лично с заявлениями;
- осуществлять обжалование действий должностных лиц общественных и государственных органов.

Осознав важность права граждан на обращения, как одной из самых эффективных способов повлиять на власть, законодатель впервые нормативно закрепил его в норме ст. 49 Конституции СССР 1977 г., из содержания которой следовало, что каждый гражданин СССР вправе вносить в государственные органы и общественные организации

предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные действующим законодательством сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них полные и исчерпывающие ответы, а при наличии необходимости принимать меры.

Следовательно, институт жалобы, который направлен на защиту частного интереса в административно-правовой форме, превратился в конституционно-правовой институт участия граждан в управлении государственными делами, а также делами общества. При этом в данной редакции норма статьи Конституции СССР 1977 г. не в полном объеме раскрывала структуру и содержание такого конституционного права граждан как право на обращения, т.к. значительно сужала предмет обращений до предложений, которые были главным образом направлены на улучшение деятельности органов государства и общественных организаций. Граждане оставались без одной из главных составляющих конституционного права на обращения – возможности осуществлять защиту своих прав, свобод и законных интересов. При этом в противоречие с конституционными нормами вступал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 г., так законодатель в его нормах закрепил правомочие органов государственной власти на рассмотрение жалоб граждан, о которых в нормах Основного Закона СССР не упоминалось. Помимо этого, Конституция СССР расширяла перечень адресатов обращений, посредством включения в него не только государственных, но и общественных организаций. Последнее вряд ли было оправдано, т.к. само по себе обращение к общественным организациям не могло выступать своего рода юридической гарантией защиты прав граждан.

Необходимо обратить внимание также на тот факт, что с вступлением в силу Конституции СССР 1977 г., какого-либо конкретного нормативного правового акта, который бы в деталях раскрывал процедуру реализации права граждан на обращения, законодатель так и не принял. В ряде случаев возникали отдельные попытки разработки и принятия закона, регулирующего правоотношения в данной области. Так, в декабре 1989 г., Генеральным прокурором СССР Сухаревым А.Я. в Верховный Совет СССР был направлен законопроект СССР «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях». Указанный проект закона был направлен в различные комиссии и комитеты Верховного Совета СССР, но всеобщего одобрения так и не получил. Через год Комитетом Верховного Совета СССР по вопросам гласности, прав и обращений граждан также был разработан проект закона. Указанный законопроект был размещен на страницах журнала «Народный депутат» с целью его обсуждения и необходимой корректировки. Однако как и первый законопроект, он также принят не был.

В 1992 г. Ю.А. Дмитриевым был составлен еще один проект нормативно-правового акта, направленный на регулирование правоотношений, возникающих при рассмотрении обращения граждан. В этом же году он был принят Президиумом СССР к своему рассмотрению. Но его к сожалению постигла та же судьба, что и предыдущих законопроектов, т.к. в 1993 году кардинально изменилась система органов государственной власти, в связи с чем закон попал под юрисдикцию комитета по общественным объединениям и религиозным организациям Государственной Думы РФ, после чего данный законопроект продвижения так и не получил.

Важное значение для правового регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации имело принятие 22.11.1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина, норма ст. 21 которой устанавливала, что граждане РСФСР вправе «направлять личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассмотреть эти обращения, принять по ним решения и дать мотивированный ответ в установленный законом срок».

Конституция РФ принятая на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. в норме ст. 33 закрепило право граждан на обращение в органы публичной власти. Согласно указанной правовой нормы, граждане России «вправе обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления».

Стоит обратить внимание, на тот факт, что после принятия Основного закона, нормативно-правовой акт, который детально урегулировал правовые отношения, возникающие при реализации указанного права, был принят законодателем только 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации». Указанным нормативно-правовым актом были закреплены правовые основы, гарантии и порядок рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами обращений граждан.

Подводя итог анализу института обращений граждан в советский период, необходимо отметить, что формы обращений в виде предложения, заявления и жалобы не претерпели изменений и были включены в Федеральный закон от 2 мая 1996 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В Основном Законе Российской Федерации, принятой в 1993 году, право на обращение получило закрепление в статье 33. Однако длительное время не принимался федеральный закон, регулирующий порядок реализации данного права. Нормативная база советского периода устарела и противоречила новому общественному устройству, но на создание закона ушло более 10 лет. С вступлением в силу Федерального закона Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» были установлены конкретные сроки, в течение которых обращения граждан должны быть объективно и всесторонне рассмотрены.

Изложенное выше позволяет отметить, институт обращений граждан в государственные органы имеет длительную (многовековую) историю развития. Возникнув, как естественная реакция отдельных слоев населения на деспотизм авторитарной власти, он не сразу получил правовое закрепление, а первоначально существовал как стихийное социальное движение. На протяжении всей истории российское законодательство, регулирующее институт обращений граждан, развивается и совершенствуется, однако при разработке нормативных правовых актов не в полном объеме учитываются многие существенные положения, которые касаются порядка обращений граждан в органы государственной власти и их рассмотрения должностными лицами.

Список использованной литературы:

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (в ред. ФЗ от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 30.12.2008 № 7-ФЗ, от 05.02.2014 № 2-ФЗ, от 21.07.2014 № 11-ФЗ) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. ФЗ от 03.11.2015 № 305-ФЗ) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2015. – № 45. – Ст. 6206.

3 Постановление ВС РСФСР от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

4 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) (утратила силу) // Ведомости ВС СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.

5 Адамова, Э.Р. Эволюция права граждан на обращение в органы государственной власти в России / Э. Р. Адамова // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. – № 4. – С. 98-100.

6 Долежан, В. В. Право граждан на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами / В. В. Долежан // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1981. – № 3. – С. 25-34.

7 Лыскова, Е. И. Становление и развитие института обращений граждан / Е. И. Лыскова // Право и политика. – 2007. – № 3. – С. 121-125.

8 Морозов, Н. В. Некоторые вопросы развития конституционного права граждан Российской Федерации на обращения в государственные и межгосударственные органы / Н. В. Морозов // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3-7. – С. 70-74.

Дата поступления в редакцию: 27.03.2017 г.

Опубликовано: 27.04.2017 г.

© Академия педагогических идей «Новация». Серия «Студенческий научный вестник», электронный журнал, 2017

© Плынова С.С., 2017

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации Эл №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru