

С. Ю. Кабашов

**ОРГАНИЗАЦИЯ  
РАБОТЫ  
С ОБРАЩЕНИЯМИ  
ГРАЖДАН  
В ИСТОРИИ РОССИИ**

Учебное пособие



ФЛИНТА • НАУКА

Сергей Кабашов

**Организация работы с  
обращениями граждан в истории  
России. Учебное пособие**

«ФЛИНТА»

2016

УДК 34/351.9:94(47)(075.8)

ББК 67.3я73

**Кабашов С. Ю.**

Организация работы с обращениями граждан в истории России.  
Учебное пособие / С. Ю. Кабашов — «ФЛИНТА», 2016

Учебное пособие раскрывает порядок работы с обращениями граждан, складывавшийся на протяжении 500 лет в Российском государстве. Пособие может быть использовано при изучении дисциплин «Организация работы с обращениями граждан», «Документоведение», «Организация и технология документационного обеспечения управления», «История государственных учреждений». Пособие содержит, кроме основного учебного материала, подробный хронологический указатель фактов, событий, дат принятия правовых актов, связанных с развитием порядка рассмотрения обращений, обширный предметно-терминологический словарь, комплект схем по исторической и современной организации работы с обращениями, а также задания и вопросы для самостоятельной работы. Для студентов, аспирантов исторических, социологических, политологических, управленческих специальностей, преподавателей вузов, научных и архивных работников и тех, кто интересуется вопросами развития государственных учреждений и делопроизводства в органах управления. 3-е изд., стереотипное. В формате a4.pdf сохранен издательский макет книги.

УДК 34/351.9:94(47)(075.8)

ББК 67.3я73

© Кабашов С. Ю., 2016

© ФЛИНТА, 2016

# Содержание

Предисловие	5
Глава 1	6
Конец ознакомительного фрагмента.	7

# Сергей Юрьевич Кабашов

## Организация работы с обращениями граждан в истории России

### Предисловие

Историческое развитие России характеризуется традиционной значимостью такой субъективной составляющей развития, как политическое управление, для которого, в свою очередь, важна чуткая настройка продуктивной системы обратной связи. 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. Чтобы привлечь внимание власти, граждане предпринимали активные действия, как правило, только в случаях нарушения своих прав чиновниками, направляя всякого рода жалобы и прошения в различные инстанции. Обращения граждан во властные структуры в России всегда придавалось большое политическое и общественное значение.

Еще в древнее время государство стало брать на себя обязанность обеспечить это право подданного юридическими, экономическими и иными гарантиями, а граждане пользовались предоставленным правом, подчиняясь законам государства. Обязанность государства в этом правоотношении охватывает многообразные мероприятия, выполняемые различными органами и организациями, или, правильнее сказать, аппаратами этих органов, т. е. бюрократией.

В дореволюционной литературе мало работ, увязывающих вопросы правительственной политики в сфере обращений и роли в ней постоянно растущей и крепнувшей бюрократии, определившей развитие государственного механизма не только в XVII–XIX вв., но и в начале 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, при этом политические аспекты института, за редким исключением, находятся вне поля зрения науки.

В современном российском обществе, несмотря на радикальность произошедших в 1990-е годы социально-экономических преобразований и изменение сложившейся в предшествующий период модели «власть – общество», институт обращений по-прежнему остается важнейшим фактором политического процесса.

Знание основ организации современного делопроизводства и архивного дела предполагает изучение исторической составляющей этого процесса.

В предлагаемом учебном пособии систематизирован и обобщен большой и разнообразный материал по истории развития института обращений в рамках эволюции государственного и политического управления в России, изложенный в духе концептуального подхода к предмету изучения, а также современные требования к организации работы с обращениями граждан в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Схемы рассмотрения обращений граждан России в разные исторические периоды приведены в конце каждого раздела книги.

Особую ценность и новизну представляют хронологический указатель развития института обращений в России в виде перечня дат принятия основных правовых актов по регулированию различных форм обращений во власть и предметно-терминологический словарь, раскрывающий весьма специфические исторические правовые и управленческие термины и понятия, связанные с институтом обращений.

## Глава 1

# Формирование приказной бюрократии и законодательных норм о порядке обращений (челобитий) в XI–XVII вв.

Народная инициатива в России как институт права на обращение в органы власти имеет многовековую историю. Формирование понятия «обращение» тесно переплетается с традицией «жалобницы», которая складывается на Руси с незапамятных времен. Это понятие подчеркивало как бы семейный характер взаимоотношений между князем и его подданными<sup>1</sup>. В последующие этапы истории России обращение к вышестоящему лицу, а тем более к великому князю и царю исключало подобную форму отношений, и для обозначения величия того, к кому обращались с просьбой, следовало показать свое зависимое положение, низко поклонившись ему, – «бить челом». Не случайно тот же самый жанр просьбы реализовывался в документе с названием «челобитная». В Толковом словаре В.И. Даля челобитие определяется как «поклон, просьба, жалоба», а понятие «челобитничать» раскрывается как «хлопотать, просить, подавать просьбы, тягаться, судиться, сутяжить»<sup>2</sup>. В Словаре русского языка С.И. Ожегова указывается, что «челобитие – низкий поклон с прикосновением лбом к земле; письменное прошение; челобитная; просьба к высокому лицу»<sup>3</sup>. А в Словаре Д.Н. Ушакова отмечается, что «челобитная – это письменное прошение», а «челобитье – подача письменной просьбы»<sup>4</sup>.

Право жалобы впервые было закреплено в духовных грамотах князей<sup>5</sup> и уставных грамотах монастырей<sup>6</sup>. Важно подчеркнуть, что именно через жалобницы<sup>7</sup> осуществлялся важнейший принцип властного управления, благодаря которому князь в народном сознании был воплощением справедливости и правды, и каждый подданный, независимо от сословной принадлежности, должен был иметь доступ к князю со своей нуждой и жалобой. Не случайно первый свод законов на Руси, составленный киевским князем Ярославом Мудрым, назывался «Русская правда», он дополнился затем последующими князьями под названием «Правда Ярославичей».

В связи с развитием письменности большую роль стали играть письменные доказательства, берестяные грамоты – «доски» (частные расписки) и «записи» (официально заверенные документы). Как показывают памятники письменности XIV–XVII вв., слово «челобитная» («челобитня», «челобитье») как акт (письменное прошение, жалоба, исковое заявление) появляется в московской деловой письменности в последней четверти XV в., заменяя употреблявшиеся до этого термины «жалобница» и «слезница»<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Качалкин А.Н. Названия допетровских деловых текстов // Русская речь. – 2002. – № 2. – С. 34.

<sup>2</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. Т. 4. – М., 2007. – С. 387.

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. – М., 1983. – С. 781.

<sup>4</sup> Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. – М., 2008. – С. 1182.

<sup>5</sup> Духовные и договорные грамоты великих и удельных князей XIV–XVI вв. – М.; Л., 1950. – С. 8.

<sup>6</sup> Уставные грамоты – акты удельного князя, определявшие порядок местного управления и судопроизводства. – *Авт.* См. также: Додонова М.И. Правовая основа документирования (история вопроса) // Делопроизводство. – 2006. – № 2. – С. 99.

<sup>7</sup> У В.И. Даля приводится понятие «жалобитье» как просьба на обиду, словесная или письменная. См.: Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. – М., 2007. – Т. 1. – С. 447.

<sup>8</sup> Слезница – письмо со слезной просьбой, жалобой (Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. докт. филол. наук, проф. Н.Ю. Шведовой. – М., 1983. – С. 648).

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.