



ИСТОРИЯ ФОРМИРОВАНИЯ В МИРЕ ИНСТИТУТОВ ПО РАБОТЕ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ИХ РАЗРЕШЕНИЮ

Шамсутдинов Бунёдбек,
НУУЗ

Аннотация: В статье рассматривается история формирования и развития институтов по работе с обращениями граждан в различных странах мира. На основе сравнительно-исторического анализа исследуются основные этапы становления механизмов рассмотрения жалоб, петиций, заявлений и предложений населения начиная с древних цивилизаций и до современного периода. Особое внимание уделяется эволюции правовых и организационных форм взаимодействия государства и общества, развитию институтов народных прошений, парламентских петиций, омбудсменов и специализированных органов по рассмотрению обращений граждан. Анализируется опыт стран Европы, Азии, Северной Америки и постсоветского пространства в создании эффективных механизмов защиты прав и законных интересов населения. Сделан вывод о том, что институт обращений граждан является важнейшим элементом государственного управления, обеспечивающим обратную связь между обществом и властью, а также выступает одним из ключевых показателей демократизации политической системы и уровня развития гражданского общества.

Ключевые слова: обращения граждан, институт обращений граждан, жалобы, заявления, государственное управление, омбудсмен, права граждан, взаимодействие государства и общества, общественный контроль, демократия, гражданское общество.

Введение. Одним из важнейших показателей уровня развития государства и общества является наличие эффективных механизмов

взаимодействия между населением и властью. На протяжении всей истории человечества граждане стремились донести до правителей свои просьбы, жалобы, предложения и требования, а государственные институты в той или иной форме вырабатывали способы их рассмотрения. В результате сложился особый комплекс политико-правовых институтов, обеспечивающих обратную связь между обществом и государством.

Современные системы рассмотрения обращений граждан представляют собой результат длительного исторического развития. Их формирование происходило под влиянием политических, социальных, культурных и правовых факторов, а также изменений в понимании роли государства и прав человека. История институтов по работе с обращениями граждан отражает эволюцию отношений между властью и обществом: от абсолютного доминирования правителя до признания гражданина полноценным субъектом политико-правовых отношений.

В современной научной литературе вопросы взаимодействия государства и общества рассматриваются в рамках концепций публичного управления, административного права, политической коммуникации и теории гражданского участия. Исследователи отмечают, что институт обращений граждан является одним из древнейших механизмов политической коммуникации, обеспечивающим циркуляцию информации между населением и органами власти (Lipsky, 1980; Pierre, 2000).

По мнению известного британского исследователя государственного управления Christopher Pollitt, эффективность современного государственного аппарата во многом определяется способностью воспринимать запросы населения и реагировать на них своевременно и результативно [1, р. 67]. В свою очередь, институт обращений граждан выступает важнейшим инструментом такой коммуникации.

История формирования данных институтов насчитывает несколько тысячелетий и охватывает различные цивилизации мира — от государств Древнего Востока до современных демократических государств.

Зарождение практики обращений граждан в древних цивилизациях

Первые известные формы обращений населения к власти возникли ещё в древнейших государствах Востока. Уже в III–II тысячелетиях до н.э. в государствах Месопотамии существовали механизмы подачи жалоб правителю или его представителям.

Особое значение в этом отношении имеет законодательство Вавилонского царства. В знаменитом Code of Hammurabi содержались нормы, предусматривавшие возможность обращения населения за защитой своих прав к государственным органам [2, р. 54]. Хотя подобные механизмы ещё не представляли собой полноценного института рассмотрения обращений, они свидетельствовали о признании государством необходимости реагировать на жалобы подданных.

В Древнем Египте существовала практика подачи прошений фараону и его чиновникам. Сохранившиеся папирусы периода Среднего и Нового царства содержат многочисленные обращения крестьян, ремесленников и военных к представителям государственной власти. Известный документ «Жалоба красноречивого крестьянина» считается одним из первых свидетельств институционализированного обращения граждан к власти [3, р. 112].

Для древневосточных государств характерной особенностью являлось восприятие правителя как верховного судьи и гаранта справедливости. Поэтому рассмотрение обращений населения рассматривалось не как юридическая обязанность государства, а как проявление мудрости и милосердия правителя.

В Древнем Китае механизмы взаимодействия населения и власти получили значительно более развитую форму. Уже в эпоху династии Хань (206 г. до н.э. – 220 г. н.э.) существовала система подачи меморандумов и жалоб императору через разветвлённый бюрократический аппарат. Важную роль играли специальные чиновники-цензоры, задачей которых являлся контроль за деятельностью администрации и рассмотрение жалоб населения.

Исследователи китайской государственности отмечают, что институт цензора фактически выполнял функции, близкие к современному омбудсмену [4, р. 143]. Цензоры обладали правом расследовать злоупотребления чиновников и непосредственно докладывать императору о выявленных нарушениях.

Значительный вклад в развитие институтов рассмотрения обращений внесли государства античного мира.

В древнегреческих полисах впервые появились элементы публичного участия граждан в решении государственных вопросов. Особенно ярко данная тенденция проявилась в Афине периода классической демократии.

Народное собрание (экклесия) предоставляло гражданам возможность непосредственно обращаться к государственным органам, высказывать предложения и жалобы, участвовать в обсуждении важнейших вопросов общественной жизни [5, р. 201]. Хотя подобная система распространялась лишь на ограниченный круг полноправных граждан, она стала важным шагом в развитии механизмов политической коммуникации.

Ещё более значительное влияние на дальнейшую эволюцию института обращений оказал Древний Рим. Римское право создало основы многих современных административно-правовых механизмов.

В период Римской республики граждане обладали правом обращения к магистратам и народным трибунам. Особенно важную роль играл институт

народных трибунов, учреждённый в V веке до н.э. для защиты интересов плебеев.

Многие исследователи рассматривают народных трибунов как исторических предшественников современных омбудсменов [6, р. 88]. Они могли принимать жалобы граждан, вмешиваться в деятельность должностных лиц и защищать население от произвола властей.

После падения Западной Римской империи многие античные политико-правовые институты пришли в упадок. Однако практика обращений населения к власти сохранилась и получила дальнейшее развитие в новых исторических условиях.

В средневековой Европе основным каналом коммуникации между населением и властью оставались прошения монархам, феодалам и церковным структурам.

Особое значение приобрёл институт петиций в Англии. Уже в XIII веке подданные английской короны получили возможность направлять коллективные обращения королю и парламенту.

Важной вехой стало принятие Великая хартия вольностей в 1215 году, ограничившей произвол монархической власти и закрепившей ряд прав подданных [8, р. 45].

В дальнейшем парламентские петиции стали одним из основных инструментов взаимодействия общества и государства. К XVII веку рассмотрение петиций превратилось в важную часть деятельности английского парламента.

Значительную роль в развитии института обращений сыграла и церковь. Средневековые церковные суды часто рассматривали жалобы населения на местные власти, семейные конфликты и имущественные споры.

Эпоха раннего Нового времени стала периодом качественных изменений в отношениях между государством и обществом.

Рост бюрократических аппаратов, укрепление централизованных государств и развитие правовых систем способствовали институционализации механизмов рассмотрения обращений населения.

Особенно важным этапом стало развитие права на подачу петиций в Англии. В 1689 году принятие "Билль о правах" 1689 официально закрепило право подданных обращаться к королю с петициями [11, p. 121].

Этот документ стал одним из первых нормативных актов, признающих право населения обращаться к государственной власти как самостоятельное политическое право.

В трудах просветителей всё чаще подчёркивалась необходимость создания механизмов контроля над государственным аппаратом и обеспечения возможности граждан влиять на деятельность органов власти.

Особенно заметное развитие данные идеи получили после Американская революция и Французская революция, когда права граждан стали рассматриваться как фундаментальная основа государственного устройства.

В конституциях ряда государств были закреплены положения о праве граждан обращаться в государственные органы с жалобами и предложениями.

Переход к современным институтам

К XIX столетию право обращения постепенно превращается из привилегии в юридически признанное право гражданина.

Развитие конституционализма, парламентаризма и административного права привело к появлению новых механизмов рассмотрения жалоб населения.

Во многих европейских государствах возникают специализированные административные органы, рассматривающие обращения граждан по вопросам деятельности государственного аппарата.

Одновременно происходит усложнение бюрократических систем, что требует создания новых форм контроля за чиновничеством.

Именно в этих условиях формируются предпосылки для появления одного из наиболее значимых институтов современности — института омбудсмана, возникшего в начале XIX века в Швеции и оказавшего огромное влияние на мировую практику защиты прав граждан.

Начало XIX столетия стало переломным этапом в истории развития механизмов взаимодействия государства и общества. Если в предшествующие эпохи рассмотрение обращений населения во многом зависело от воли монарха, чиновника или судебной инстанции, то в условиях формирования правового государства возникла необходимость создания специализированных институтов, обеспечивающих систематическую защиту интересов граждан. Рост государственного аппарата, усложнение административных функций и расширение участия населения в политической жизни обусловили потребность в новых механизмах контроля над деятельностью органов власти.

Исследователи считают, что шведская модель стала качественно новым этапом в развитии институтов защиты прав граждан. В отличие от традиционных судебных органов омбудсмен не выносил судебных решений, а осуществлял независимый контроль за деятельностью администрации, рассматривая обращения населения и инициируя проверки по фактам нарушений [12, p. 42].

Принципиальной особенностью данного института являлась его независимость от исполнительной власти. Омбудсмен подчинялся парламенту, что обеспечивало относительную автономию его деятельности и повышало доверие граждан к процедуре рассмотрения жалоб.

Успешность шведской модели способствовала её постепенному распространению в других странах. Однако данный процесс занял почти полтора столетия. До середины XX века институт омбудсмана оставался преимущественно скандинавским явлением.

Параллельно с развитием института омбудсмана в XIX веке происходило формирование административной юстиции. Данный процесс был особенно характерен для континентальной Европы.

Особое место в истории административной защиты граждан занимает France. После Великой французской революции государство столкнулось с необходимостью создания механизмов контроля над быстро растущим бюрократическим аппаратом.

Первоначально данный орган выступал в качестве консультативного учреждения при правительстве, однако постепенно превратился в высший орган административной юстиции. Граждане получили возможность обжаловать действия государственных органов в специализированном судебном порядке.

По мнению французского правоведа Гастона Жеза, развитие административной юстиции стало одним из важнейших достижений европейского правового государства, поскольку впервые обеспечило систематическую ответственность администрации перед гражданином [14, p. 103].

Схожие процессы происходили и в германских государствах. В течение XIX века здесь постепенно формировалась система административных судов, призванных рассматривать споры между гражданами и государственными органами.

После объединения Германии в 1871 году административное право стало одной из наиболее динамично развивающихся отраслей юриспруденции. Немецкая правовая школа уделяла особое внимание проблемам защиты граждан от произвольных действий чиновников.

Исследователь административного права Отто Майер подчёркивал, что сущность правового государства заключается не только в соблюдении законов

государством, но и в наличии эффективных процедур защиты граждан от злоупотреблений власти [15, p. 58].

К началу XX века административная юстиция стала важнейшим элементом европейской модели рассмотрения обращений граждан.

В XIX столетии массовое расширение избирательных прав привело к резкому росту количества обращений в парламент. Многие важнейшие политические реформы данного периода сопровождались масштабными петиционными кампаниями.

Так, движение чартистов в 1830–1840-х годах использовало массовые петиции как основной инструмент давления на политическую систему. Некоторые обращения содержали миллионы подписей граждан [16, p. 119].

Подобная практика способствовала формированию представлений о необходимости постоянного диалога между государством и обществом.

В XIX веке система петиций стала важнейшим элементом американской демократии. Через данный механизм граждане поднимали вопросы отмены рабства, избирательных прав женщин, социальных реформ и защиты трудящихся.

Американский исследователь Ричард Джон отмечает, что институт петиций в США выполнял не только юридическую, но и политическую функцию, позволяя гражданам участвовать в процессе формирования государственной политики [18, p. 211].

Развитие индустриального общества во второй половине XIX века привело к дальнейшему усложнению отношений между государством и гражданами. Рост городского населения, развитие промышленности и расширение государственных функций увеличили количество конфликтов между обществом и бюрократическим аппаратом.

В этих условиях традиционные формы рассмотрения обращений переставали удовлетворять потребности общества.

В начале XX века многие государства приступили к модернизации административных процедур. Появляются специализированные ведомства по рассмотрению жалоб, совершенствуются процедуры административного обжалования, расширяются полномочия судов.

Современная практика показывает, что эффективность государственного управления во многом зависит от способности органов власти своевременно реагировать на обращения населения. В условиях усложнения социальных отношений, роста требований к качеству государственных услуг и повышения уровня гражданской активности значение данных институтов продолжает возрастать.

Заключение. История формирования институтов по работе с обращениями граждан свидетельствует о том, что потребность в механизмах обратной связи между населением и властью возникла одновременно с появлением первых государственных образований. Уже в древних цивилизациях существовали различные формы подачи жалоб и прошений правителям, которые постепенно эволюционировали в более сложные административные и правовые институты.

На протяжении античного периода, Средневековья и Нового времени происходило постепенное расширение прав населения на обращение к государственным органам. Особое значение имели развитие института петиций, административной юстиции и парламентского контроля.

Качественно новый этап начался в XIX–XX веках с появлением института омбудсмена и развитием правового государства. В дальнейшем международное признание прав человека способствовало формированию универсальных стандартов рассмотрения обращений граждан.

Список литературы:

1. Lipsky M. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. – New York: Russell Sage Foundation, 1980. – 275 p.

2. Roth M.T. Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor. – Atlanta: Scholars Press, 1997. – 284 p.
3. Lichtheim M. Ancient Egyptian Literature. Vol. I: The Old and Middle Kingdoms. – Berkeley: University of California Press, 1975. – 314 p.
4. Hucker C.O. The Traditional Chinese State in Ming Times (1368–1644). – Tucson: University of Arizona Press, 1961. – 198 p.
5. Hansen M.H. The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. – Oxford: Blackwell Publishers, 1991. – 412 p.
6. Lintott A. The Constitution of the Roman Republic. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 310 p.
7. Berman H.J. Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition. – Cambridge: Harvard University Press, 1983. – 657 p.
8. Holt J.C. Magna Carta. – Cambridge: Cambridge University Press, 2015. – 548 p.
9. Hallaq W.B. The Origins and Evolution of Islamic Law. – Cambridge: Cambridge University Press, 2005. – 246 p.
10. Coulson N.J. A History of Islamic Law. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 1964. – 272 p.
11. Goldie M. The English Bill of Rights 1689. – London: Penguin Books, 2001. – 288 p.
12. Gregory R., Giddings P. The Ombudsman Institution: Growth and Development. – London: Routledge, 2000. – 248 p.
13. Reif L.C. The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004. – 1024 p.
14. Jèze G. Principes généraux du droit administratif. – Paris: Dalloz, 1925. – 731 p.
15. Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1–2. – Leipzig: Duncker & Humblot, 1895–1896.

16. Briggs A. The Age of Improvement 1783–1867. – London: Longman, 2000. – 540 p.
17. The Constitution of the United States of America. – Washington: Government Printing Office, 1787.
18. John R.R. Spreading the News: The American Postal System from Franklin to Morse. – Cambridge: Harvard University Press, 1995. – 384 p.