

© 2019 г.

О.Э. БЕССОНОВА

## ГРАЖДАНСКИЕ ЖАЛОБЫ КАК ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ

---

*БЕССОНОВА Ольга Эрнестовна – доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Новосибирск, Россия (beol@ngs.ru).*

---

**Аннотация.** В статье анализируется феномен гражданских жалоб как механизм обратной связи. Демонстрируется их использование в сфере управления, в государственном секторе при оказании общественных услуг организациями разных форм собственности и в рыночных стратегиях конкурентной среды западных обществ. В российских социально-экономических условиях традиционно использовался нерыночный сигнал обратной связи в виде института жалоб для координации потоков сдачи-раздачи в рамках общественно-служебной собственности. Историческая логика развития этого сигнального механизма необходима для понимания современного этапа эволюции административных жалоб в гражданскую форму диалога с властью, с помощью которой более динамично устраняются возникающие проблемы, и формируется порядок открытого доступа к национальным ресурсам в России.

**Ключевые слова:** гражданская жалоба • демократия • институт жалобы • служебный труд • порядок открытого доступа • обратная связь

DOI: 10.31857/S013216250003748-5

**Постановка проблемы.** Институт жалоб – традиционный канал обратной связи нерыночного типа на протяжении исторического развития России. Законодательная основа этого института совершенствовалась, рационализировался порядок прохождения жалоб. Это привело к возникновению сначала «иерархической жалобы», которая заменила челобитные. Затем сама она была преобразована в административную жалобу, поскольку канал ее прохождения был встроен внутрь механизма управления. Следствием стало включение института жалоб во все уровни иерархии с целью коррекции принимаемых решений.

Любая жалоба включает три компонента: неудовлетворенность ситуацией, обоснование этой неудовлетворенности, просьбу и (или) предложение о разрешении ситуации. Совокупность жалоб за определенный период дает полную картину о проблемных участках хозяйства.

Административные жалобы (в отличие от судебных или бытовых) имеют сложную внутреннюю структуру и бывают трех видов: 1) *жалобы-сигналы* – наиболее сильная форма выражения недовольства состоянием дел; с такими жалобами население обращается в вышестоящие органы управления, к депутатам, в СМИ; 2) *жалобы-обращения* – с ними обращаются непосредственно в организации, которые отвечают за решение данной

проблемы; 3) *латентные жалобы* представляют собой жалобы, высказываемые только в случаях, когда об этом специально спрашивают, например в ходе опросов. Они выражают проблемы, с наличием которых население вынужденно смирилось, и представляют собой резервуар, в котором проблемы постепенно накапливаются и превращаются в жалобы-сигналы.

В середине XX в. нерыночный механизм обратной связи стал активно использоваться Западом в рамках социального государства при одновременном преобразовании административных жалоб в гражданские. Жалобы гражданского типа принимают формы легального публичного протеста, дополняя те, которые проходят по иерархическим каналам административных структур. В настоящее время в России институт жалоб совершенствует свои формы, включая публичный характер общения с разными уровнями власти, разрешенные выступления по конкретным проблемам. Несмотря на объективный характер процесса становления гражданских жалоб, он протекает с большими трудностями: «в российских регионах власть давно трансформировалась в бюрократическую корпорацию, обладающую набором стандартов поведения, которые не предусматривают, а иногда и прямо исключают возможность и необходимость публичного диалога с обществом» [Бабинцев, Шаповал, 2018: 7].

Цель статьи – объяснение роли и места института гражданских жалоб в развитии современной экономики и общества. На международной конференции «Культура жалоб в Восточной Европе и Евразии» (2013) жалобу впервые концептуализировали как *универсальную вненациональную многофункциональную практику общения между гражданами и властью*. «Жалоба является отнюдь не только объектом социально-исторических исследований. Современный мир создает новые контексты и новые запросы на понимание и исследование жалоб. В новых контекстах жалобы приобретают новые смыслы и новую ценность, а значит, методология исследования жалоб должна развиваться» [Богданова, 2014].

**Эволюция института жалоб в России.** В рамках теории раздатка<sup>1</sup> установлено, что фундаментом российской цивилизационной матрицы является институциональное ядро раздаточного типа, в котором регулировка потоков сдач-раздач в рамках общественно-служебной собственности осуществляется с использованием института жалоб [Бессонова, 2015]. Эволюционное развитие России проявлялось в циклическом усовершенствовании институциональных форм раздатка, и происходило это с помощью трансформационных фаз, в которых внедрялись рыночные институты (рис. 1).

Часто жалобы рассматривались как специфический феномен культуры советского периода. Массовость жалоб связывалась с инфантилизмом и иждивенческой психологией советского человека. Между тем в экономике раздатка жалобы всегда играли роль обратной связи. Действительно, если в этой системе получить что-либо можно только путем «пожалования», то это вынуждает и побуждает просить о пожаловании, т.е. жаловаться. Именно так и поступало российское население в случаях, когда было не удовлетворено той или иной ситуацией. Челобитные и жалобы имели массовый характер на протяжении российской истории и являются важнейшими документами любой эпохи.

В первый институциональный цикл (IX–XII вв.) сформировался общинный раздаток, при котором сбор ресурсов происходил на основе установленного «урока» для общин. При этом общинник обязывался выполнять хозяйственную программу и мог покинуть общину только в случае подачи жалобы великому князю. «По жалобам своих подданных князь вершил суд и расправу, изменял величину дани» [Соловьев, 1988: 215]. Право жалобы впервые было закреплено в уставных грамотах князей, а затем зафиксировано в Русской Правде. Судебная и административная жалобы в этот период еще не разделялись.

---

<sup>1</sup> *Раздаток* – экономическая система, в которой нерыночные механизмы играют доминирующую роль, а рыночные – вспомогательную. Слово *раздаток* присутствует в словаре Даля. URL: <http://slovardalja.net/word.php?wordid=35408> (дата обращения: 20.05.2018).

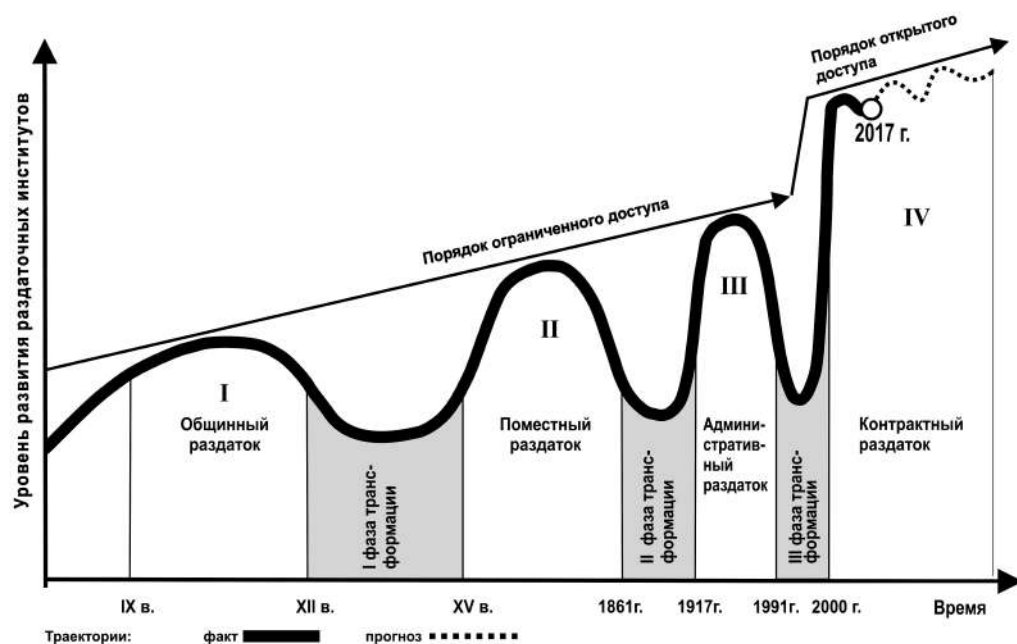


Рис.1. Циклы институционального развития России на основе раздатка

*Челобитные*<sup>2</sup>. С конца XV до XIX в. во втором цикле господствовал поместный раздаток, при котором вся земля и средства производства раздавались ступенчато: государство наделяло помещиков, а они – крестьян. Потоки сдач также были двойными: один – в государственную казну в виде податей и повинностей, а другой в виде оброка и барщины направлялся помещику на основе крепостного права. При этом помещики были обязаны служить государству по военным и хозяйственным делам. В этот период функции управления были закреплены за ведомствами, принимавшими решения с учетом челобитных от всех слоев населения. «Все значение сословий в области законодательства сводится к праву жалобы» [Павлов-Сильванский, 1988: 137].

И.И. Дитятин впервые выделил тип административной жалобы, отделив ее от судебной жалобы (иска), при этом обратил внимание – большинство таких жалоб содержит предложения об исправлении негативной ситуации. «Статья Уложения содержит два вида челобитных – судебных и о иных делах, разница между которыми по существу огромная. «Челобитья судебная»: это челобитные или жалобы на решения суда; это апелляционные и кассационные жалобы. Под «челобитьями об иных делах» Уложение разумеет жалобы на всякого рода «тяготы и разорения от налогов и поборов» со стороны правительственных органов, просьбы о тех или иных льготах, какого-либо рода правительственных мерах, имеющих облегчить положение челобитчиков. Только в этого рода челобитных и выражалась народная инициатива, так как они не только возбуждали вопрос о новом законе, но часто, если можно так выразиться, проектировали новый закон; причем *проект челобитной сплошь и к ряду обращался в самый закон*» [Дитятин, 1895: 281]. В этих качествах – спонтанного регулятора и генератора новых идей – институт жалоб, несмотря на

<sup>2</sup> Полное собрание законов Российской империи [1830, 22:16329]: *челобитная* включала акт «лбом (челом) бить» – то есть, становясь на колени или кланяясь, таким образом, чтобы лоб касался земли перед царем. Слово *челобитная* использовалось практически до конца XVIII в., а в 1786 г. был издан Указ, согласно которому она была переименована в *жалобницу* (жалобу), и словосочетание *бить челом* было заменено на *приносить жалобу* (подать жалобу) [Muravyeva, 2014].

«докуку беспрестанную» (по выражению Ивана Грозного) позволяет экономике выходить из тупиков там, где без этого механизма ее ждало бы разрушение.

Роль жалоб в качестве сигналов обратной связи выразилась в том положении, какое занимал *челобитный приказ* среди других ведомств в период с 1550 по 1649 г., когда подготавливалось Уложение: он превратился в законодательное учреждение и общее хранилище законов [Владимирский-Буданов, 1995: 233]. Содержание челобитных было так же разнообразно, как и содержание царских указов и грамот, которые вызывались ими к жизни. Челобитные затрагивали все сферы административного строя и все стороны общественных отношений, которые регулировались в значительной степени под влиянием челобитных, и тех предложений и мер, которые указывались московскому правительству в этих челобитных [Дитятин, 1895: 275, 281, 282].

Перечислим наиболее значительные примеры влияния челобитных на формирование институциональной среды:

Реформа местного управления при Иване Грозном состояла в *отмене системы кормления*. В период существования кормлений выработался порядок должностной ответственности по жалобам. По окончании срока службы кормленщика, потерпевшие от произвола могли жаловаться на его действия. Вскоре жалоб стало так много, что царь заменил правительственные органы, назначавшиеся им самим в Москве из служилых людей, выборными из местного населения.

*Поместная система* сложилась под сильным влиянием челобитных. Указная книга поместного приказа свидетельствует: многие законодательные акты по поместному вопросу фактически были ответами на коллективные дворянские челобитные [Высоцкий, 1988: 10]. *Крепостное право* складывалось постепенно и по тому направлению, какое ему задавали челобитные служилых людей. «В этих челобитных выразилась инициатива многих отдельных мер, к которым прибегло московское правительство для достижения полной крестьянской крепости земле» [Дитятин, 1895: 284].

По жалобам осуществлялся контроль за соблюдением установленных правил взаимодействия между помещиками и крестьянами. По свидетельству Г. Котошихина, когда боярам и другим чинам «даются поместья и вотчины, то им пишут в жалованных грамотах, что им крестьян от всяких обид и налогов оберегати, а подати с них имати по силе, чтоб тем мужиков своих из поместий и вотчин не разогнать и в нищие не привести. А будет вотчинник или помещик с их имати поборы великие и будет *челобитье*, что он над ними так и чинил, то поместья их возьмут назад на царя и впредь не будут даны до веку» [Котошихин, 1884: 166].

Жалобы ограничивали рост сборов с населения. В. Ключевский иронично отмечал, что «при новом расходе, не покрываемом наличными поступлениями, московское правительство обращалось к своей привычной финансовой арифметике, пересчитывало списочных плательщиков, по их числу распределяло “всвал” понадобившуюся сумму и предписывало собрать ее с угрозами за недобор в виде единовременного “запроса” или единовременного налога. Недоимки и докучливые жалобы, что платить невмочь, служили единственными сдержками такой беспечальной финансовой политики» [Ключевский, 1989: 251].

*Иерархическая жалоба*. Со времен Петра I институт жалобы рационализировался. Был издан ряд указов, запрещавших людям всех сословий обращаться с жалобами к первому лицу помимо правительственных учреждений. Введена специальная должность рекетмейстера, который принимал и рассматривал жалобы от челобитчиков на медленное или несправедливое решение их дел в коллегиях [Загряцков, 1924: 30]. В первой редакции Указа «Каким образом с будущего 1719 г. челобитчикам поступать» Петр I отмечал: практика обращения непосредственно к нему более невыносима, поскольку они «непрестанно докучают о своих обидах везде, во всяких местах, не давая покоя, и он должен заниматься только разбором жалоб – на другое ему не хватает ни времени, ни сил». После образования губерний была регламентирована последовательность прохождения жалоб: комендант – губернатор – Сенат – Государь. Одновременно было сказано, при каких обстоятельствах возможно обращение челобитчиков непосредственно к царю: государственная измена, бунт, хищения

казы. Все остальные челобитные должны были подаваться в заведенном раз и навсегда порядке, суть которого – в обязательности их прохождения по всем инстанциям, не пропуская ни одного звена. Тем не менее сохранялась практика приема челобитных самим Петром I, огромное количество жалоб поступало в Кабинет [Анисимов, 1997: 263, 265, 287].

С появлением рабочих посессионных фабрик им, как и остальным сословиям, разрешалось подавать жалобы. М. Туган-Барановский обратил внимание на взаимосвязь между объемом жалоб и изменением фабричных правил. «Первый шаг нашего правительства в области фабричного законодательства был вызван взаимными жалобами фабрикантов и рабочих друг на друга» [Туган-Барановский, 1997: 176].

*Административная жалоба.* В XX в., с 1917 по 1990 г., произведенная продукция сдавалась, а все ресурсы раздавались на нормативной основе, при этом многоканальная система приема жалоб обеспечивала обнаружение проблемных зон. В течение третьего цикла экономики раздатка (рис. 1) институт жалобы был воссоздан практически с нуля после его разрушения во второй переходный период и достиг высокого уровня развития, пронизывая все управленческие структуры. Несмотря на то что марксизм, став господствующей идеологией советского общества, не содержал ни одного положения, касающегося жалоб, логика институтов раздатка поставила руководителей российского государства перед необходимостью создавать органы по приему жалоб и механизмы их обслуживания. В.И. Ленину, о чем свидетельствуют исторические источники, принадлежала инициатива организации приема граждан руководителями высших органов власти и регулярных поездок должностных лиц по стране для приема от населения жалоб, по аналогии с поездками Екатерины II сразу после вступления на трон [О работе..., 1980: 6]. Сначала восстановление института жалоб происходило по трафарету предыдущего цикла – место Челобитного приказа заняло Центральное бюро жалоб и его местные отделения. В дальнейшем происходила адаптация к институциональной среде, и к 1970-м гг. институт жалобы стал частью административного управления. В течение третьего цикла был усовершенствован механизм влияния жалоб на принимаемые решения. Каждый гражданин и любой хозяйствующий субъект имели право жаловаться и активно использовали это право. «Жалобы писались потому, что это был единственный способ донести недовольство до руководства – от районного уровня до высших политических кругов СССР. Поэтому можно сказать, что они стали доказательством активного участия людей в стремлении улучшить функционирование советского проекта» [Нерар, 2011]. Так, например, в 1950-е гг. в органы управления поступало огромное количество жалоб на «коммуналки», что стало толчком для жилищной реформы, а последующие жалобы на планировку «хрущевок» привели к изменению стандарта массового жилья.

Не всякая жалоба являлась руководством к действию: необходима была их критическая масса на каждом уровне иерархии, чтобы жалобы попадали на рассмотрение следующего уровня управления. Чем выше административный статус управленца, тем больший вес имела его жалоба, поскольку чем выше должность, тем для большего числа хозяйственных ячеек осуществляется координация потоков сдач-раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очередность и объем выделения ресурсов. Количество жалоб выступало индикатором сбалансированности экономической системы в целом и каждой ее сферы, а их минимизация была критерием эффективности деятельности управляющих.

Сигнальный механизм в форме жалоб был замечен Я. Корнаи – исследователем рыночных экономик, в которых сигналы передают не циклическое колебание цен, но различные «количественные» данные, а также предупреждающие голоса хозяйственных руководителей и населения. Данные о выполнении планов обобщаются в отчетах. Им, однако, сопутствует еще один сигнал – живая речь, *голос*. Эта обратная связь дает о себе знать и в условиях сильной централизации. Правда, ведомство, управляющее предприятием, разрабатывает очень подробные предписания по номенклатуре выпускаемой продукции. Но если они меняются, то именно под воздействием обратной связи. По Корнаи,

жалобы потребителей – это механизм неудовлетворенного спроса: *голос* потребителя, его жалоба на дефицит позволяют судить о спросе, и чем настойчивее потребитель в своем поиске и громче его жалоба, тем мощнее этот сигнал. Рассматривая ситуацию с ценами, он приходит к выводу, что минимизация жалоб выступает критерием политической устойчивости, поскольку потребитель пытается сопротивляться повышению цен через *голос* [Корнаи, 1990: 80, 86, 123, 254, 502, 529].

Механизм жалоб – ключевой с точки зрения общественной стабильности: блокировка жалоб часто вызывала народные волнения. Действительно, опыт исторического развития показал, если не контролировать количество жалоб и не реагировать на них, могут возникать ситуации «смуты». «Жалобы, накопившиеся в царствование Михаила, произвели взрыв в Москве и других городах в начале царствования Алексея, следствием чего было Соборное Уложение, уничтожение закладничества, мера против английских купцов» [Соловьев, 1988: 39]. А когда Екатерина II отменила право жалобы крестьян на помещиков, через несколько лет получила восстание Пугачева. С 1900 по 1914 г. не прекращались жалобы заводских рабочих на фабрикантов [Володин, 2004], очень похожие на жалобы в сегодняшней российской жизни, а в 1917 г. большинство рабочих поддержало революционное изменение строя.

Таким образом, на протяжении исторического развития России институт жалоб был встроено в механизм принятия решений на всех уровнях иерархии, влиял на формирование институциональной среды и на общественную стабильность.

**Феномен гражданских жалоб в постсоветском российском обществе.** В трансформационные фазы параллельно разворачиванию рыночных институтов всегда происходило свертывание института жалобы: «как ни естественно само по себе, казалось бы, право жителей государства заявлять свои просьбы и жалобы, это право далеко не всегда признавалось государями» [Павлов-Сильванский, 1988: 137]. В период рыночных преобразований конца XX в. институт жалобы также был подвергнут демонтажу вместе с административной моделью управления. Социологические опросы того времени показывали, что многие «даже пожаловаться не знают куда» [Куда идет Россия..., 1996: 466]. Однако население продолжало обращаться в высшие органы власти. Так, в 1994 г. только на имя президента и в адрес правительства поступило около 280 тыс. устных и письменных жалоб [Овсянко, 1996: 98]. С 2000 г. институт жалоб начал возрождаться и приобретать новые формы. В администрации президента России была создана специальная структура – отдел писем и приема граждан, получающая ежедневно до 1,5 тыс. обращений [Бородин, 2012: 256], что, по сути, означало возвращение к апробированной практике: в ЦК КПСС, в обкомах и в министерствах СССР были подразделения по приему жалоб от населения.

К настоящему моменту сформированы несколько типов площадок для диалога между государством и гражданами – в традиционной и электронной формах. К первому типу относятся личный прием руководителей органов власти, выездные встречи представителей власти с населением, деятельность общественных палат. Второй тип диалоговых площадок – разнообразные формы электронной демократии, в том числе интернет-обращения, электронные голосования [Бабинцев, Шаповал, 2018]. В рамках таких публичных форм выявляются проблемы и рассматриваются коллективные жалобы.

С 2019 г. в администрации президента планируется при помощи компьютерной программы «Инцидент менеджмент» отслеживать реакцию регионов на жалобы в социальных сетях. Система станет мониторить пять соцсетей на основании поиска по ключевым словам. Итоги мониторинга попадут к администратору в региональном правительстве, который должен будет решить, какие сообщения требуют внимания. Затем жалобы направят в профильные структуры – региональные министерства или муниципалитеты, которые должны будут ответить на сообщения. Несколько публикаций по одной и той же теме можно будет объединять в общее дело – «инцидент». Региональный администратор



сможет увидеть ответы чиновников на жалобы, при этом по всем «инцидентам» составят статистику, доступную администрации президента<sup>3</sup>.

Институт жалоб как механизм обратной связи имеет специфические особенности. Первая – реакция властей на жалобы происходит с существенным лагом. Поэтому кажется, что этот механизм не только не эффективный, но и просто не работающий. Однако неудовлетворенные жалобы-обращения пополняют «резервуар» латентных жалоб, который имеет ментальные пределы, а после их достижения выплескиваются как жалобы-сигналы высшему руководству страны. Значительный объем таких сигналов часто приводит к изменению политики в той или иной сфере. Пример из текущей практики – новая жилищная политика в связи с потоком жалоб на невозможность приобрести жилье вообще никогда, что привело к программам по льготной ипотеке, к разработке концепции «стандартного жилья» для государственных механизмов его поддержки.

Вторая особенность – растущий поток жалоб не всегда свидетельствует об ухудшении положения, иногда это означает, что нерешенным вопросом начали заниматься. В такой ситуации латентные жалобы переходят в активную фазу жалоб-обращений, демонстрируя надежду населения на решение накопившихся проблем, о которых ранее говорить считалось бесполезным. В новосибирском эксперименте по внедрению частных компаний в ЖКХ произошло именно это: новые компании были «завалены» жалобами на проблемы, накопившиеся практически за весь советский период [Бессонова и др., 1996].

Третья особенность жалоб: оценка региональных властей вышестоящим уровнем по объему жалоб побуждает к блокировке любых недовольств, особенно в публичной форме, что загоняет «болезнь» внутрь социального организма. Кроме того, нереализованные жалобы-обращения с регионального уровня все равно перетекают на федеральный уровень в форме острых жалоб-сигналов. Например, опросы населения в 2010 г. показали, что почти 90% недовольны ценой и качеством услуг ЖКХ<sup>4</sup>. А в 2016 г., по данным уполномоченного по правам человека, каждая четвертая жалоба на федеральном уровне связана с ЖКХ<sup>5</sup>.

Жалобы не должны быть регламентированы в качестве планового показателя, поскольку тогда нарушается спонтанный характер обратной связи, необходимый для вскрытия проблемных зон в развитии экономики и общества.

**Гражданские жалобы в порядках открытого доступа.** Одним из существенных отличий между авторитарным порядком ограниченного доступа и демократическим порядком открытого доступа (термины Д. Норта) являются институциональные формы жалоб. В порядках ограниченного доступа жалобы – атрибут административного управления, при котором контроль за их исполнением осуществляют вышестоящие органы без участия общественных организаций. В порядках открытого доступа жалобы не только поступают в органы управления, но и демонстрируются на публичных мероприятиях в форме пикетов, митингов и шествий.

Теоретические основы практики гражданских жалоб в порядках открытого доступа заложил А. Хиршман в 1970 г. В его теории рыночные и нерыночные механизмы обратной связи представлены как главные действующие силы, равные по рангу и значимости. Гражданские жалобы (*голос*) отнесены к нерыночным сигналам обратной связи. «Голос мы будем понимать как любую попытку не уйти, но изменить нежелательное состояние дел с помощью индивидуального или коллективного призыва к непосредственному руководству, к более высокой власти, способной повлиять на это руководство, или с помощью различных типов действий и протеста [подчеркнуто мной. – Прим. О.Б.], в том числе направленных на мобилизацию общественного мнения» [Хиршман, 2009: 36]. По Хиршману условия, в которых возникает *голос*, создаются *верностью*, поскольку *верность* является ключевым понятием в битве между *выходом* и *голосом*. В российском контексте *верность*

<sup>3</sup> URL: <https://tvrain.ru/news/zhaloby-468205/> (дата обращения: 24.07.2018).

<sup>4</sup> URL: [http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik\\_is\\_2010\\_1.pdf](http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik_is_2010_1.pdf) (дата обращения: 20.05.2018).

<sup>5</sup> URL: <http://tass.ru/obschestvo/4439432> (дата обращения: 20.05.2018).

выступает аналогом категории *служебный труд*<sup>6</sup>, а *выход* означает возможность выбора. Описывая *верность*, Хиршман перечислил набор черт, присущих *служебному труду* как базовой трудовой модели на протяжении всей хозяйственной практики России.

Есть первичные человеческие коллективы, такие как семья, род, религиозная община и государство, *выход* из которых сильно затруднен, хотя и возможен. Стремясь зафиксировать свое несогласие с тем, как идут дела в таких организациях, человек должен добиться, чтобы его *голос* был услышан. Всевозможные институты авторитарных режимов, по мнению Хиршмана, созданы для укрепления *верности*. Ценой *выхода* может быть отлучение от организации, лишение средств к существованию, а также потеря самой жизни. Основной теоретический вывод Хиршмана – *выход* вытесняет *голос* – имеет практическую актуальность для понимания «места» института жалоб в раздаточном ядре российской матрицы: *голос* играет важную роль только в тех условиях, когда *выход* практически невозможен.

Теория Хиршмана приводит к трем принципиальным следствиям относительно института жалоб. Прежде всего, снимается негатив жалобничества с российской ментальности [Muganyeva, 2014], поскольку жалобы являются объективным механизмом обратной связи в условиях *верности* – *служебного труда* в экономике раздатка – при отсутствии возможности использования опции *выхода*. Второе следствие – возможность оценки современной российской ситуации, в которой уже разрешен *выход*, но продолжают работать жалобы. Интегральный показатель по выводу капиталов за рубеж и «утечки мозгов», с одной стороны, а с другой – жалобы на разные стороны социально-экономической жизни в совокупности отражают качество государственного управления. Третий результат состоит в том, что Хиршман, расширяя понятие жалобы, добавляет к административной жалобе формы легального протеста в виде пикетов и массовых публичных выступлений, т.е. вводит понятие гражданской жалобы, влияющей на власти гораздо эффективнее, чем любая административная жалоба. Так, по оценке политолога Е. Шульман, радикальное изменение законопроекта Госдумы о контрсанкциях произошло именно из-за активной подачи жалоб в самых разных публичных формах<sup>7</sup>. Действительно, «жалоба не обязательно должна быть жалобной, она может быть требовательной и решительной» [Володин, 2004: 26].

Гражданские жалобы в западных странах, политика которых направлена на расширение порядка открытого доступа, используются в процессе политического управления, в государственном секторе при предоставлении общественных услуг и даже в рыночном сегменте для выстраивания успешных конкурентных стратегий. Например, гражданские жалобы актуализируются в американской программе «We the People», стимулирующей прямую коммуникацию граждан с президентом США при помощи жалоб и обращений. На это ориентированы и современные европейские программы демократизации госуправления и мягкого регулирования, вовлекая граждан, в том числе посредством жалоб [Богданова, 2014]. Подача жалоб используется и в современной российской практике, сочетая формализованные методы общения президента с подобранной аудиторией и неформальные каналы в виде сообщений «смс» на публичном экране в процессе встречи.

Гражданские жалобы – важный механизм контроля за предоставлением общественных услуг с помощью фирм и организаций разных форм собственности в госсекторе [Ле Гранд, 2011]. Этот механизм назван им моделью *голоса*, в которой потребители выражают свою неудовлетворенность посредством жалоб вышестоящему руководству или выборным представителям. *Голос* соединяют с разными моделями управления, например, с административным управлением и *выбором* (рис. 2).

<sup>6</sup> *Служебный труд* носит обязательный характер, обусловленный внешними по отношению к каждому субъекту условиями, и означает выполнение ими определенных, предписанных обществом функций и обязанностей. Выполнение этих служебных обязанностей регулируется институтом *сдач*, а вознаграждение осуществляется через институт *раздач*.

<sup>7</sup> Программа «Статус» Е. Шульман. URL: <https://echo.msk.ru/programs/status/2202084-echo/> (дата обращения: 20.05.2018).





Рис. 2. Механизм функционирования социального государства

Примечание. Описание механизма функционирования социального государства см. в [Бессонова, 2018].

В первом случае фирмы и организации, игнорирующие жалобы, могут быть наказаны вышестоящим руководством. Во втором, если поставщики знают, что неудовлетворенные люди могут отказаться от их услуг, то появляется стимул улучшать результат своей деятельности. Возможность выбора дает голос необходимую ему силу – таков теоретический вывод Ле Гранда. Он расширяет и усиливает тезис Хиршмана: если фирма и организация не прислушается к жалобам и не сделает что-то, чтобы их удовлетворить, они потеряют потребителей и связанные с ними ресурсы [Ле Гранд, 2011].

В современном западном обществе доказана рациональность использования жалоб для успешных конкурентных стратегий, поскольку во многих случаях информация, извлекаемая компанией из жалоб клиентов, невозможно добыть другим способом [Барлоу, Меллер, 2006]. Эти исследователи успешных компаний проникли в «тайное знание» победителей в конкурентной борьбе и вскрыли механизм их побед. Он состоит в выявлении приоритетов и получении конкурентных преимуществ через жалобы. Компании, отзываясь на быстрые изменения условий рынка, успешны в конкурентной среде, так как прислушиваются к жалобам клиентов и немедленно на них реагируют – таково «know how» лидеров рынка. В настоящее время на Западе все шире распространяются учебные программы по проблемам управления жалобами клиентов, что также доказывает их универсальный характер и возможность использования не только в государственном секторе, но и в рыночной среде.

Современная экономическая практика развитых стран демонстрирует: гражданские жалобы – основа демократического порядка и необходимое условие поступательного развития общества. В свое время страны Запада развили российскую практику, существенно модифицировав ее, преобразовав административные жалобы в гражданские. Задача современного управления в России – адаптировать международный опыт использования гражданских жалоб как современного демократического механизма решения проблем и формирования порядка открытого доступа в России.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Анисимов Е.В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб.: Дмитрий Буланин, 1997.
- Бабинцев В.П., Шаповал Ж.А. Публичные коммуникации власти и общества в регионе: проблемы и возможности конструктивных изменений // *Власть* 2018. № 4. С. 7–15. DOI: 10.31171/vlast.v26i4.5756.
- Барлоу Д., Меллер К. Жалоба как подарок. Обратная связь с клиентом – инструмент маркетинговой стратегии. М.: Олимп-Бизнес, 2006.
- Бессонова О.Э. Генезис российской матрицы в контексте общих институциональных процессов // *Социологические исследования*. 2015. № 10. С.64–73.
- Бессонова О.Э. Институциональная матрица социального государства и демократии в России // *Экономическая социология*. 2018. Т. 19. № 3. С. 50–67.
- Бессонова О.Э., Кирдина С.Г., О'Салливан Р. Рыночный эксперимент в раздаточной экономике России: Демонстрационные проекты в жилищном хозяйстве. Новосибирск: НГУ, 1996.
- Богданова Е.А. Исследования жалоб: традиции и перспективы // *Laboratorium*. 2014. Т. 6. № 3. С. 8–12. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/497/1194> (дата обращения: 20.05.2018).
- Бородин С.С. Административное право. СПб.: Юрист, 2012.
- Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Р.н/Д.: Феникс, 1995.
- Володин А.Ю. Жалобы рабочих в конце XIX – начале XX в.: механизм функционирования социальной информации // *Роль информации в формировании и развитии социума в историческом прошлом*. М.: ИВИ РАН, 2004. С. 240–252.
- Высоцкий Д.А. Общественно-политические взгляды поместного дворянства и внутреннее развитие русского государства XVII в. Автореф. ... к.и.н. Л., 1988.
- Дитятин И.И. Роль челобитных и земских соборов в управлении московского государства. Статьи по истории русского права. СПб.: Русская мысль, 1895.
- Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М.: Право и жизнь, 1925.
- Ключевский В.О. Курс русской истории // *Сочинения: в 9-ти т. Т. 3*. М.: Мысль, 1989.
- Корнаи Я. Дефицит. М.: Наука, 1990.
- Котошкин Г. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб.: Изд. Археографической комиссии, 1884. URL: <http://www.rummuseum.info/node/5090> (дата обращения: 20.05.2018).
- Куда идет Россия. Социальная трансформация постсоветского пространства. М.: Аспект-Пресс, 1996.
- Ле Гранд Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. М.: Ин-т Гайдара, 2011.
- Нерар Ф. Пять процентов правды. Разоблачение и доноительство в сталинском СССР (1928–1941). М.: РОССПЭН, 2011.
- Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юрист, 1996.
- О работе с письмами трудящихся. М.: Юридическая литература, 1980.
- Павлов-Сильванский Н.П. Феодализм в России. М.: Наука, 1988.
- Соловьев С.М. История России с древнейших времен // *Сочинения: в 18-ти т. Т. 7*. М.: Мысль, 1988.
- Туган-Барановский М.И. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. М.: Наука, 1997.
- Хиршман А.О. Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств. М.: Новое издательство, 2009.
- Muravyeva M. The Culture of Complaint: Approaches to Complaining in Russian. An Overview // *Laboratorium*. 2014. Vol. 6. No. 3: 93–104. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471> (дата обращения: 20.05.2018).

Статья поступила: 13.06.18. Финальная версия: 01.09.18. Принята к публикации: 17.09.18.

## CIVIL COMPLAINTS AS A DEMOCRATIC FEEDBACK FORM

BESSONOVA O.E.

*Institute of Economics and Industrial Engineering (IEIE), Siberian Branch RAS, Russia**Olga E. BESSONOVA, Dr. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch RAS, Novosibirsk, Russia (beol@ngs.ru).***Acknowledgements.** This article was assisted by a IEIE grant No. AAAA-A17-117022250126-1.

**Abstract.** The article raises the question of the civil complaints phenomenon as a democratic feedback mechanism. Their use in management, in the public sector in the provision of public services by organizations of different forms of ownership and in successful market strategies in a competitive environment of Western societies is demonstrated. The Russian socio-economic system has traditionally used a non-market feedback signal in the form of complaints institution for the coordinating handover-distribution flows within the framework of public and private property. From cycle to cycle the order of their passage was rationalized, which led to emergence of a hierarchical complaint, and then the channel of its passage was built into the control system. The logic of the development of complaints from petitions and hierarchical complaints is necessary for understanding current stage in the evolution of administrative complaints into the civil form of an equal dialogue with the authorities, through which emerging problems are more quickly eliminated and the procedure for open access to the national resources in Russia is being formed.

**Keywords:** civil complaint, institution of complaint, open access order, democratic feedback mechanism.

## REFERENCES

- Anisimov E.V. (1997) *State Transformations and Autocracy of Peter the Great*. St. Petersburg: Dmitriy Bulanin. (In Russ.)
- Babincev V.P., Shapoval Zh.A. (2018) Public Communications of Power and Society in the Region: Problems and Opportunities for Constructive Change. *Vlast'* [Power]. No. 4: 7–15. DOI: 10.31171/vlast.v26i4.5756. (In Russ.)
- Barlou J., Moller C. (2006) *A Complaint is a Gift*. Moscow: Olimp-Business. (In Russ.)
- Bessonova O.E., Kirdina S.G., O'Sullivan R. (1996) *Market Experiment in the Russian Distribution Economy: Demonstration Projects in the Housing Sector*. Novosibirsk: NGU. (In Russ.)
- Bessonova O.E. (2015) Genesis of the Russian Matrix in the Context of General Institutional Processes. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological studies]. No.10: 64–73. (In Russ.)
- Bessonova O.E. (2018) Institutional Matrix of the Social State and Democracy. *Ekonomicheskaya sociologiya* [Journal of Economic Sociology]. Vol. 19. No. 3: 50–67. (In Russ.)
- Bogdanova E.A. (2014) Researching Complaints: Traditions and Perspectives. *Laboratorium*. Vol. 6. No. 3: 8–12. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/497/1194> (accessed 20.05.2018). (In Russ.)
- Borodin S.S. (2012) *Administrative Law*. St. Petersburg: Yurist. (In Russ.)
- Ditjatin I.I. (1895) *The Role of Petitions and Zemsky Councils in the Management of the Moscow State. Articles on the History of Russian Law*. St. Petersburg: Russkaya mysl. (In Russ.)
- Hirschman A. (2009) *Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*. Moscow: Novoe izdatel'stvo. (In Russ.)
- Kljuchevskij V.O. (1984) Course of Russian History. In: *Works*: in 9 vols. Vol. 3. Moscow: Mysl'. (In Russ.)
- Kornai Ja. (1990) *Economics of Shortage*. Moscow: Nauka. (In Russ.)
- Kotshikhin G. (1884) *On Russia during the Reign of Alexey Mikhailovich*. St. Petersburg: Izd. Arheograficheskoy Komissii. (In Russ.)
- Le Grand J. (2011) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Moscow: In-t Gaidara. (In Russ.)
- Muravyeva M. (2014) The Culture of Complaint: Approaches to Complaining in Russian An Overview. *Laboratorium*. Vol. 6. No. 3: 93–104. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471> (accessed 20.05.2018).
- Nerar F. (2011) *Five Percent of the Truth. Exposure and Denunciation in the Stalinist USSR (1928–1941)*. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)
- On Work with Letters of Working People*. (1980) Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russ.)
- Ovsyanko D.M. (1996) *Administrative Law*. Moscow: Yurist. (In Russ.)
- Pavlov-Sil'vanskii N.P. (1988) *Feudalism in Russia*. Moscow: Nauka. (In Russ.)

- Soloviev S.M. (1988) History of Russia Since Ancient Times. In: *Works*: in 18 vols. Vol. 7. Moscow: Mysl'. (In Russ.)
- Tugan-Baranovsky M.I. (1997) *Russian Factory in the Past and Present. Historical Development of the Russian Factory in the XIX Century*. Moscow: Nauka. (In Russ.)
- Vladimirsky-Budanov M.F. (1995) *Overview of the History of Russian Law*. Rostov-on-Don: Feniks. (In Russ.)
- Volodin A.Yu. (2004) Complaints of Workers in the Late XIX – Early XX Century: the Mechanism of the Functioning of Social Information. In: *The Role of Information in the Formation and Development of Society in the Historical Past*. Moscow: 240–252. (In Russ.)
- Vysotsky D.A. (1988) *The Socio-political Views of the Local Nobility and the Internal Development of the Russian State of the 17th Century*. Diss. cand. of History Sciences. Leningrad. (In Russ.)
- Where Does Russia Go? Social Transformation of the Post-Soviet Space*. (1996) Moscow: Aspekt-Press. (In Russ.)
- Zagryatskov M.D. (1925) Administrative Justice and the Right of Complaint. In: *Theory and Legislation*. Moscow: Pravo i Zhizn. (In Russ.)

Received: 13.06.18. Final version: 01.09.18. Accepted: 17.09.18.