

РОССИЙСКАЯ ЦИВИЛИЗАЦИЯ
RUSSIAN CIVILIZATION

**Гражданские протесты как неформализованная
часть института административных жалоб**

*О.Э. БЕССОНОВА**

* **БЕССОНОВА Ольга Эрнестовна** – доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН. Адрес: 630090, Новосибирск, просп. Академика Лаврентьева, 17. E-mail: beol@ngs.ru

В статье анализируется феномен гражданских протестов в контексте трансформации института административных жалоб. В российских социально-экономических условиях для координации потоков сдач-раздач в рамках общественно-служебной собственности традиционно использовались нерыночные сигналы обратной связи в виде института жалоб. Рассмотрен в ретроспективе механизм влияния жалоб на принятие управленческих решений. На основе теории Хиршмана обосновывается универсальный характер современных жалоб как сигнального механизма, включающих формы гражданского протеста. Демонстрируется использование жалоб в сфере государственного управления, в государственном секторе при оказании услуг организациями разных форм собственности и в бизнес-стратегиях рыночной конкурентной среды. Логика развития сигнального механизма необходима для понимания современного этапа трансформации института административных жалоб, зависящего от бюрократического аппарата, в форму равноправного диалога с властью в России.

Ключевые слова: гражданский протест, институт административных жалоб, служебный труд, порядок открытого доступа, обратная связь.

DOI: 10.31857/S086904990008519-2

JEL: B52

Цитирование: Бессонова О.Э. (2020) Гражданские протесты как неформализованная часть института административных жалоб // Общественные науки и современность. № 1. С. 89–101. DOI: 10.31857/S086904990008519-2

Civil Protests as an Informal Part of Institution of Administrative Complaints

Olga E. BESSONOVA*

* **Olga E. BESSONOVA** – D.Sc. (Sociology), Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. Address: 17, Ac. Lavrentiev Ave., Novosibirsk, Russian Federation, 630090. E-mail: beol@ngs.ru.

Abstract. The article analyzes the phenomenon of civil protests in the context of the transformation of the institution of administrative complaints. In Russian socio-economic conditions, a non-market feedback signal in the form of a complaints institute has traditionally been used to coordinate the flows of distribution within the framework of public property. The mechanism of the influence of complaints on decision-making in retrospect is investigated. Based on Hirschman's theory, the universal nature of contemporary complaints, including forms of civil protest, is substantiated. Their use is demonstrated in the field of management, in the public sector in the provision of services by organizations of various forms of ownership and in market competitive strategies of Western societies. The logic of the development of this signaling mechanism is necessary for understanding the current stage of the transformation of the institution of administrative complaints, depending on the bureaucratic apparatus, into form of equal dialogue with the authorities in Russia.

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

DOI: 10.31857/S086904990008519-2

JEL: B52

Citation: Bessonova O. (2020) Civil Protests as an Informal Part of Institution of Administrative Complaints. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 1, pp. 89–101. DOI: 10.31857/S086904990008519-2 (In Russ.)

Институт жалоб – традиционный канал обратной связи нерыночного типа, существующий на протяжении всего исторического развития России. Его законодательная основа постоянно совершенствовалась, рационализировался порядок прохождения жалоб. Это привело к возникновению сначала “иерархической жалобы”, которая заменила челобитные, а затем сама была преобразована в административную жалобу – канал ее прохождения уже шел не параллельно, а был встроен внутрь административного механизма управления. Следствием этого стало включение института жалоб во все уровни бюрократической иерархии для постоянной коррекции принимаемых решений.

В середине XX в. нерыночный механизм обратной связи стал активно использоваться Западом для развития социального государства при одновременном преобразовании административных жалоб в гражданские. Жалобы от граждан обычно проходят через иерархические каналы административных структур, но иногда они принимают формы легального публичного протеста. 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, поскольку “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, с. 7].

Механизм влияния жалоб на управленческие решения в России

Теорией раздатка было установлено, что фундамент российской цивилизационной матрицы – институциональное ядро раздаточного типа, в котором регулировка потоков сдач-раздач в рамках общественно-служебной собственности осуществляется с использованием института жалоб [Бессонова 2015]. Эволюционное развитие российской матрицы проявлялось в циклическом усовершенствовании институциональных форм, в том числе института жалоб, при неизменности раздаточного характера, и происходило это в ходе трансформационных фаз, в которых внедрялись рыночные институты (см. рис.1).

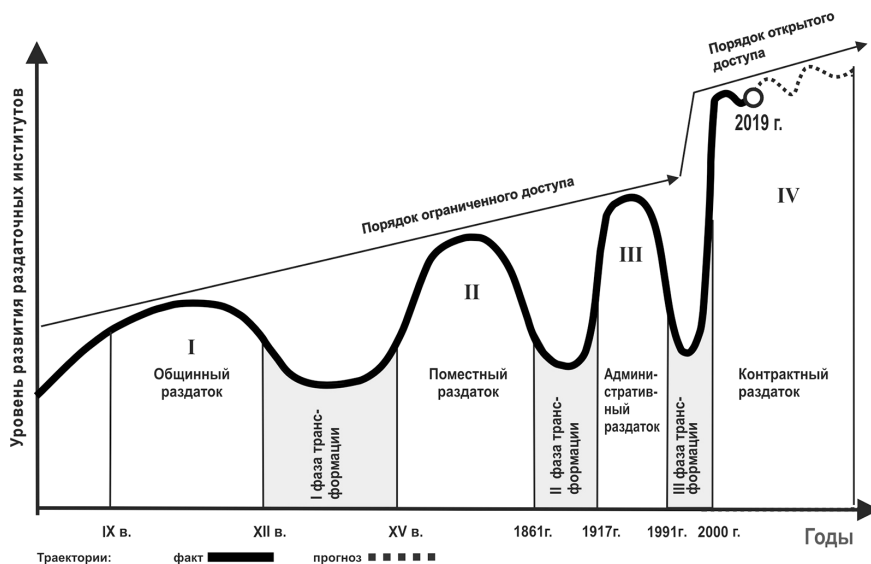


Рис. 1. Институциональные циклы развития раздаточной экономики России.

На протяжении всего своего развития экономическая система России вырабатывала механизмы обратной связи, искала и находила наиболее адекватные формы для сигнализации об отклонениях от нормальной ситуации. Таким сигнальным и корректирующим механизмом стали жалобы, исходящие от всех слоев населения и со всех уровней управления. Челобитные и жалобы имели настолько массовый и повседневный характер, что их можно признать важнейшими историческими документами любой эпохи.

Российский государствовед и историк И. Дитятин впервые выделил как тип административную жалобу, отделив ее от судебной жалобы или иска в качестве важного корректирующего сигнала. При этом он обратил внимание на то, что большинство таких жалоб содержит предложения об исправлении сложившейся негативной ситуации: «Статья Уложения содержит два вида челобитных – судебных и о иных делах, разница между которыми по существу огромная. “Челобитья судныя”: это челобитные или жалобы на решения суда; это апелляционные и кассационные жалобы. Под “челобитьями об иных делах” Уложение разумет 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, с. 281].

Содержание челобитных было так же разнообразно, как и содержание тех царских указов и грамот, которые вызывались ими к жизни. Это доказывалось в исследовании Дитяткина. Например, реформа местного управления при Иване Грозном была проведена на основе потока жалоб и состояла в *отмене системы кормления. Поместная система* также сформировалась на основе челобитных. Даже *крепостное право* складывалось постепенно и по тому направлению, какое ему задавали челобитные служилых людей.

Контроль за соблюдением установленных правил взаимодействия между помещиками и крестьянами осуществлялся по жалобам [Котошихин 1884]. Жалобы были ограничителями при попытках увеличения сборов с населения. В. Ключевский довольно 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, с. 251].

На характер действия механизма жалоб обратил внимание М. Туган-Барановский, который выявил взаимосвязь между объемом и регулярностью жалоб и принятием управленческих решений по изменению институциональных правил в деле фабричного законодательства. Его знаменитая книга “Русская фабрика в прошлом и настоящем” изобилует описанием разного рода жалоб и реакцией власти на них. К примеру, “в течение всей первой половины XVIII века не прекращаются жалобы фабрикантов на недостаток рабочих. Невыгодность работать с посессионными людьми – вот на что указывают фабриканты в просьбах об освобождении рабочих. Нередко при этом приводится и другой мотив – неповиновение посессионных фабричных и их постоянные жалобы на владельцев” [Туган-Барановский 1997, с.182]. Подводя итоги своего объемного исследования, он резюмирует: “Первый шаг нашего правительства в области фабричного законодательства был вызван взаимными жалобами фабрикантов и рабочих друг на друга. В конце 30-х годов в министерство финансов начинают поступать жалобы многих владельцев посессионных фабрик на стеснительность условий посессионного владения. К этому времени и в правительственных сферах окончательно укрепилась мысль о необходимости, так или иначе, ликвидировать посессионное фабричное владение” [Туган-Барановский 1997, с.176].

Жалоба как сигнальный механизм была замечена Я. Корнаи. Описывая централизованную экономику советского типа, он постоянно подчеркивал нерыночный характер присущей ей системы обратной связи, базируясь на теории А. Хиршмана. В самом общем виде действие этого механизма выглядит следующим образом: сигналы передают не циклическое колебание цен как в капиталистической экономике, а различные “количественные” данные, а также предупреждающие *голоса*, поступающие от хозяйственных руководителей и населения [Корнаи 1990, с. 80]. При этом общий сигнальный механизм распадается на 4 подвида:

Механизм 1. Распределение инвестиций по узким местам с учетом жалоб. Осуществление капиталовложений постоянно сталкивается с недостатком ресурсов. Все больше возникает жалоб из-за дефицита. При распределении ресурсов предпочтение следует отдать той отрасли, в которой сохраняется острый дефицит и откуда раздаются жалобы. Хотя инвестиционные планы составляют на продолжительный период, на принятие решения оказывает влияние и сиюминутная ситуация – не так просто абстрагироваться от повседневных жалоб. Таким образом, упомянутые критерии отбора основываются на неценовых сигналах, которые отчасти представляют собой конкретные данные, отчасти – это голос участников инвестиционного процесса и даже его тональность [Корнаи 1990, с. 200, 301, 367].

Механизм 2. Жалобы руководителей – выявление острых проблем. Наиболее важным результатом напряженности в сфере оплаты труда является текучесть кадров, а также рост жалоб. Следуя классификации Хиршмана, оба вида этих обратных связей появляются одновременно – и как *выход*, и как *голос*. Это не значит, что рабочие немедленно начинают действовать собственными силами или через профсоюзы против руководителей, поскольку они тоже на всех уровнях борются за корректировку заработной платы. Начальник цеха хочет удовлетворить все жалобы своего цеха, руководитель предприятия – своего предприятия, а министр или его заместитель – подведомственной отрасли в целом. Ведь именно к ним поступают жалобы, а текучесть рабочей силы вызывает трудности в повседневной работе [Корнаи 1990, с. 422, 424].

Механизм 3. Жалобы потребителей – сигнал неудовлетворенного спроса. Голос потребителя, его жалоба на дефицит, позволяет судить о спросе; и чем настойчивее потребитель в своем поиске, чем громче его жалоба, тем мощнее этот сигнал [Корнаи 1990, с. 123].

Механизм 4. Минимизация жалоб как критерий политической устойчивости. Бюджетное ограничение домашнего хозяйства является жестким, поэтому потребитель пытается сопротивляться повышению цен с помощью голоса. Те, кто теряют, поднимают голос, давая выход своему возмущению. Вот почему политика в сфере централизованного формирования потребительских цен становится политическим вопросом [Корнаи 1990, с. 502, 529].

Именно механизм жалоб оказывается ключевым с точки зрения общественной стабильности. В периоды отмены или блокировки жалоб наступали смуты и народные волнения. Действительно, опыт исторического развития показал: если не контролировать количество жалоб, могут возникнуть ситуации “смуты”: “...жалобы, накопившиеся в царствование Михаила, произвели взрыв в Москве и др. городах в начале царствования Алексея, следствием чего было Соборное Уложение, уничтожение закладничества, мера против английских купцов” [Соловьев 1988, с. 39]. Отменив право жалобы крестьян на помещиков, через несколько лет Екатерина II 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. В результате в 1917 г. большинство рабочих поддержало революционное изменение экономического строя. Таким образом, на протяжении всего исторического развития России институт жалоб был встроен в механизм принятия решений и активно влиял на формирование институциональной среды и на общественную стабильность.

Институт административных жалоб как механизм обратной связи имеет специфические особенности. Прежде всего любая жалоба включает три компонента: неудовлетворенность ситуацией, обоснование этой неудовлетворенности, просьбу и (или) предложение о ее разрешении. Вся 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:

– *жалобы-сигналы* как наиболее сильная форма выражения недовольства состоянием дел; с такими жалобами население обращается в вышестоящие органы управления, к депутатам, в СМИ;

– *жалобы-обращения*, поступающие непосредственно в те организации, которые отвечают за решение данной проблемы;

– *латентные жалобы*, высказываемые только в тех случаях, когда об этом специально спрашивают, например в ходе опросов. В них проступают проблемы, с наличием которых население вынужденно смирилось, но и в то же время это некий “резервуар”, где эти проблемы постепенно накапливаются, превращаясь в итоге в жалобы-обращения и жалобы-сигналы.

Реакция властей на жалобы происходит с существенным лагом, поэтому кажется, что этот механизм либо неэффективен, либо он просто не работает. Однако неудовлетворенные жалобы-обращения пополняют “резервуар” латентных жалоб, который имеет ментальные пределы, и затем 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 социально-служебных слоев на невозможность приобрести жилье *вообще никогда* [Zavisca 2012]. Именно это привело к изменению жилищной модели, дрейфующей в настоящее время от “чисто” рыночной к формам государственной поддержки через льготную ипотеку, а также при разработке концепции “стандартного жилья” для государственных механизмов его поддержки в новых формах социального и служебного жилья.

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 форму жалоб-обращений, демонстрируя надежду населения на решение накопившихся проблем. Так, в новосибирском эксперименте по внедрению частных управляющих компаний в ЖКХ произошло именно это: новые компании были “завалены” жалобами на проблемы, накопившиеся практически за весь советский период [Бессонова, Кирдина, О’Салливан 1996].

Третья особенность жалоб – оценка деятельности региональных властей вышестоящим управленческим уровнем по объему жалоб. Такая ситуация побуждает местных управленцев 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 в форме острых жалоб-сигналов. Например, опросы населения, вскрывшие латентные жалобы в 2010 г., показали, что почти 90% населения было недоволено ценой и качеством услуг ЖКХ (http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik_is_2010_1.pdf). И уже в 2016 г., по данным уполномоченного по правам человека Т. Москальковой, каждая четвертая жалоба на федеральном уровне связана с ЖКХ (<http://tass.ru/obshchestvo/4439432>).

К настоящему моменту в субъектах РФ сформированы несколько типов площадок для государственно-общественного диалога – как в традиционной, так и в электронной форме. К первому типу относятся гражданские форумы, публичные слушания, совместные круглые столы, личный прием руководителей органов власти, выездные встречи представителей власти с населением, деятельность общественных палат, общественных советов при органах исполнительной власти. Второй тип диалоговых площадок между государством и гражданами – разнообразные формы электронной демократии, в том числе интернет-обращения, электронные голосования, обсуждения проектов региональных законов [Бабинцев, Шаповал 2018].

В рамках таких публичных форм выявляются проблемные и болевые точки развития, анализируются причины недовольства граждан, рассматриваются коллективные жалобы. Так, с 2019 г. в администрации президента намерены при помощи компьютерной программы “Инцидент менеджмент” отслеживать реакции регионов на жалобы в социальных сетях. Региональные администраторы на основании ответов чиновников на жалобы составят статистику, которая станет доступна администрации президента (<https://tvrain.ru/news/zhaloby-468205/>).

Гражданские протесты и жалобы в порядках открытого доступа¹

Одним из существенных отличий между авторитарным порядком ограниченного доступа и демократическим порядком открытого доступа являются институциональные формы жалоб как способа коммуникации власти и общества. В порядках ограниченного доступа жалобы – атрибут административного управления, при котором контроль за их исполнением осуществляют вышестоящие органы без участия общественных организаций. Сами жалобы в основном имеют непубличный характер, выплескиваясь на страницы газет в особо острых случаях. 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 использования гражданских протестов в структуре института жалоб заложил А. Хиршман: “...*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, в том числе направленных на мобилизацию общественного мнения” [Хиршман 2009, с. 36]. В его теории *выход* и *голос*, то есть механизмы рыночные и нерыночные, представлены как главные действующие силы, равные по рангу и значимости. Проведен сравнительный анализ этих двух опций и их взаимодействие: при каких условиях люди будут прибегать к опции *выход*, а не *голос*, а в каких ситуациях будут одновременно использоваться оба канала протеста.

Во всех отношениях *голос* – прямая противоположность *выхода*. Во многих организациях доминирует один из двух механизмов: с одной стороны, есть конкурирующие фирмы, в которых к заботе о качестве и производительности подталкивает только *выход*, а *голос* играет крайне незначительную роль. С другой стороны, есть первичные человеческие коллективы, такие как семья, племя, церковь и государство, *выход* из которых сильно затруднен, хотя и возможен. Для того чтобы зафиксировать свое несогласие с тем, как идут дела в таких организациях, человек должен добиться того, чтобы его *голос* был услышан. Для члена организации обращение к *голосу*, а не к *выходу* – это попытка изменить направление и порядок ее деятельности.

Основной теоретический вывод Хиршмана – ***выход вытесняет голос*** – имеет практическую актуальность для понимания роли института жалоб в раздаточном ядре экономики России: в жизни организаций *голос* играет важную роль только в тех условиях, когда *выход* практически невозможен. Логика рассуждений такова. В случае ухудшения положения фирмы или организации ее доминирующей формой реакции бывает либо *выход*, либо *голос*. Когда недовольные клиенты фирмы или члены организации не могут воспользоваться опцией *выход*, им остается только опция *голос*. Тогда они оказываются в ситуации, которая существует в основных социальных организациях, таких как семья, церковь и государство.

Роль *голоса* будет возрастать по мере сужения возможностей *выхода*, а при невозможности *выхода* *голос* остается единственным каналом воздействия на руководство. Хиршман приводит пример из советской практики, в котором *голос* и *жалобы* выступают как синонимы: “...иллюстрацией этой обратно пропорциональной зависимости между опциями *выход* и *голос* может служить поток жалоб на низкое качество товаров и услуг, постоянно публикуемых в советской печати” [Хиршман 2009, с. 39].

Третья важная категория – *верность*, которая закрывает возможность *выхода* и вынуждает использовать *голос*. В российском контексте *верность* выступает аналогом

¹ Термины “порядок открытого” и “порядок ограниченного доступа” введены в [Норт, Уоллис, Вайнгаст 2011].

категории *служебный труд*². Описывая *верность*, Хиршман точно определяет черты, присущие служебному труду как базовой трудовой модели, собственной многовековой хозяйственной практике России. *Верность* – ключевое понятие в битве между *выходом* и *голосом*, ибо благодаря ей люди могут оказаться запертыми в своих организациях, а потому должны использовать опцию *голос* с большей целеустремленностью и находчивостью, чем во всех других случаях [Хиршман 2009].

Соотношение качеств двух механизмов *голоса* и *выхода* видится в том, что в выборе между ними первый часто проигрывает потому, что его эффективность зависит от открытия новых способов устранения недостатков. В этом случае *верность* помогает скорректировать баланс, поскольку повышает издержки на использование опции *выход*. *Верность* и специфические институциональные препятствия для *выхода* функциональны в тех случаях, когда для эффективного использования *голоса* нужна немалая изобретательность, тогда как *выход* близок и доступен. Именно поэтому особые институциональные препятствия для *выхода* зачастую могут быть оправданы на том основании, что они способствуют стимулированию *голоса* в разлагающихся, но не безнадежных организациях, которым свобода *выхода* грозит гибелью.

Однако существует и обратная сторона медали, в которой *верность* не играет столь благотворной роли: «Хотя в долгосрочной перспективе руководство организаций заинтересовано в действительности обратной связи на основе механизмов *выход* и *голос*, в ближайшей перспективе они хотят, чтобы их свободу действовать не тревожили ни бегство, ни претензии членов организации. Высокая плата за “вход” в организацию и суровые наказания за *выход* относятся к числу главных инструментов насаждения *верности* посредством подавления *голоса* или *выхода*, либо того и другого одновременно» [Хиршман 2009, с. 90]. Таковы всевозможные институты авторитарных режимов, созданные для укрепления *верности*. Ценой *выхода* могут быть и отлучение от организации, и лишение средств к существованию, и даже потеря самой жизни. К числу организаций, способных столь сурово наказать за *выход*, относятся самые традиционные группы – семья, род, религиозная община и государство.

Общий вывод рассматриваемой теории крайне важен для понимания механизма института жалоб в раздаточной экономике России, игравшего разную роль в отдельных фазах институционального цикла: “...чтобы сохранить способность сопротивляться упадку, организации, полагающиеся преимущественно на один из двух механизмов реакций, нуждаются в том, чтобы время от времени им предъявляли и другой механизм. Им необходимо проходить через *регулярные циклы*, в которых поочередно будет доминировать один из этих двух механизмов” [Хиршман 2009, с. 119].

Теория Хиршмана приводит к трем принципиальным следствиям относительно российской практики. Прежде всего она снимает с российской ментальности “проклятье жалобничества” [Muravyeva 2014], доказывая, что жалобы оказываются объективным и эффективным механизмом обратной связи в условиях *верности* – служебного труда в экономике раздатка без возможности использования опции *выход*.

Второе следствие этой теории – возможность оценки современной российской ситуации, когда 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 повседневного быта и условий труда в совокупности могут стать важнейшим индикатором качества государственного управления. Третий результат состоит в том, что Хиршман расширяет понятие жалобы, он добавляет к административной жалобе

² Согласно теории раздатка, 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 сдачи [Бессонова 2006].

формы легального протеста в виде пикетов и массовых публичных выступлений, то есть вводит понятие *гражданской жалобы*, влияющей на власти гораздо эффективнее, чем любая административная жалоба (см. рис. 2).

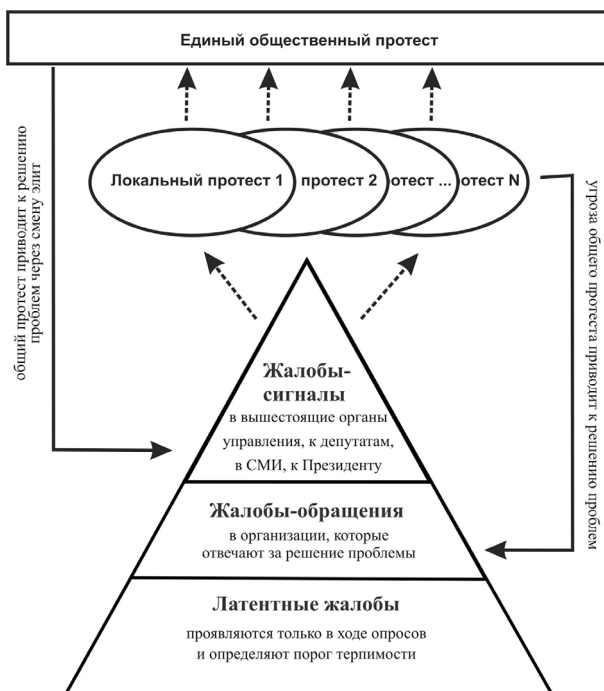


Рис. 2. Схема принятия решений органами управления по жалобам и гражданским протестам.

Так, по оценке Е. Шульман, радикальное изменение законопроекта Госдумы о контрсанкциях в 2018 г. произошло именно из-за активной подачи жалоб в разных публичных формах представителями некоммерческих организаций, специалистами и отдельными гражданами³. В 2019 г. власти Забайкальского края из-за протестов отказались от строительства мусорного полигона около Читы (<https://www.youtube.com/watch?v=sljyVrhDQ68>). Осознание важности института гражданских жалоб уже происходит на уровне федеральной власти. Так, по словам В. Путина, “когда люди выражают свою точку зрения, в том числе в ходе протестных акций, я считаю, что они имеют на это право, и иногда это приводит к позитивному результату, потому что встряхивает власть, выстраивает ее в нужном направлении, чтобы она эффективнее решала стоящие перед людьми проблемы” (<https://www.youtube.com/watch?v=sljyVrhDQ68>).

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 при вовлечении в этот процесс рядовых граждан, в том числе посредством жалоб [Богданова 2014]. Такая форма подачи жалоб используется и в современной российской практике, сочетая формализованные методы общения Президента с подобранной аудиторией и неформальные каналы в виде СМС-

³ См. программу “Статус” Е. Шульман на радиостанции “Эхо Москвы” (<https://echo.msk.ru/programs/status/2202084-echo/>).

сообщений на публичном экране в процессе встречи. Можно заключить, что гражданские жалобы в странах, политика которых направлена на расширение порядка открытого доступа, включают протесты разных социальных групп, высказывающих недовольство тем или иным положением.

Жалобы как индикатор “другой невидимой руки”. Анализ моделей предоставления общественных услуг с помощью фирм разных форм собственности провел Д. Ле Гранд [Ле Гранд 2011] – бывший советник британского правительства. Он выделил четыре модели:

– *модель доверия*, при которой профессионалам и управленцам просто доверяют, поскольку они знают, что лучше всего подходит потребителям, и способны предоставлять высококачественные услуги без вмешательства со стороны правительства;

– *модель показателей* как одна из версий административного управления, когда центральное руководство ставит цели, а также определяет показатели, от которых зависит вознаграждение при достижении успеха, и наказание при провале;

– *модель голоса*, в которой потребители выражают свою неудовлетворенность посредством жалоб вышестоящему руководству или выборным представителям. Гражданские жалобы – важный механизм контроля за предоставлением общественных услуг с помощью фирм и организаций разных форм собственности в госсекторе;

– *модель выбора и конкуренции*, в которой потребители, пользуясь бюджетными средствами, выбирают услуги, предоставляемые конкурирующими фирмами и организациями.

Проанализировав все перечисленные модели, Ле Гранд на основе конкретных примеров из своей реальной практики пришел к выводу, что модель *голоса* по Хиршману не самостоятельна, она дополняет все другие. *Голос* соединяется с разными моделями управления, например с административным управлением и *выбором*, поскольку сами по себе механизмы *голоса* не создают достаточных стимулов для улучшения ситуации. Если фирма или организация обладает монополией на данную услугу, она, ничем не рискуя, может игнорировать жалобы потребителей. Эту проблему можно обойти, соединив *голос* с любой другой моделью, например с *доверием*, и полагаться на профессиональные мотивации, с помощью которых могут устраняться любые промахи, о которых им сообщают потребители. Модель *голоса* можно объединить и с административным управлением. Фирмы и организации, игнорирующие жалобы, могут быть наказаны вышестоящим руководством. Модель *голоса* также может быть объединена с *выбором*. Если поставщики знают, что неудовлетворенные люди могут отказаться от них, то это станет стимулом улучшать результат своей деятельности.

Возможность *выбора* даст *голосу* необходимую ему силу – таков теоретический вывод Ле Гранда, который расширяет и усиливает результат Хиршмана. Если фирма или организация не прислушается к жалобам и ничего не сделает, чтобы их удовлетворить, им придется заплатить определенную цену: они потеряют своих потребителей и связанные с ними доходы и ресурсы. Поэтому включается сильный стимул разобраться с вопросами, поднятыми потребителями. Именно этот вывод работает на аргументацию об универсальном характере института жалоб, который активно используется в рыночной среде, но может усилить эффективность рыночных практик.

Жалобы как механизм бизнес-стратегий. С точки зрения бизнеса проще всего определить жалобу как заявление о неоправдавшихся ожиданиях [Барлоу, Меллер 2006]. Как только в компании появляются признаки подозрительного отношения к жалобщикам, клиенты начинают оказывать сопротивление. Они могут уйти молча, хлопнув дверью, но станут рассказывать о случившемся всем своим знакомым. “Порочный” круг плохого отношения организации к жалобам выглядит следующим образом:

– клиенты уходят, разочарованные работой организации, и превращаются в послов “злой воли”, выражающих недовольство своим знакомым;

- становится понятно, что в этой организации жаловаться бесполезно;
- клиенты перестают выражать претензии, а компания теряет возможность узнать, как улучшить обслуживание в соответствии с потребностями клиентов;
- качество продукции и обслуживания не улучшается, что приводит к еще большему недовольству клиентов;
- служащие компании все больше и больше чувствуют, что они “просто отсиживают положенное время”, имеющие возможность найти себе другое место, уходят, лишая компанию опыта знающего работника, а у вынужденных остаться слабая мотивация к успешной деятельности, они не способны добиться расположения клиентов;
- это, в свою очередь, приводит к дальнейшему уменьшению количества клиентов: разочарованные отказываются от услуг компании, сообщая всем и каждому, какая она плохая. Порочный круг начинается снова.

Но жалоба оказывается и возможностью для организации вернуть расположение недовольного клиента, устранив недостатки услуги или товара. Д. Барлоу и К. Меллер приводят многочисленные примеры успешных стратегий, в которых жалобы клиентов признаны важным источником деловой информации. Во многих случаях информацию, извлекаемую компанией из жалоб клиентов, как подчеркивают исследователи, невозможно добыть никаким другим способом. В итоге жалобы, поступающие от клиентов непосредственно в организацию, оказываются наиболее эффективным и дешевым способом получения информации об оценке потребителями ее деятельности. Компании, которые отзываются на быстрые изменения условий рынка и хотят быть успешными в конкурентной среде, прислушиваются к жалобам клиентов и немедленно на них реагируют – таково “*know how*” лидеров рынка.

Таким образом, жалобы в рыночной среде – это эффективное средство конкурентной борьбы. Механизм успешности состоит в выявлении приоритетов и выборе стратегий конкурентных преимуществ через механизм жалоб. В настоящее время на Западе все шире распространяются учебные программы по проблемам управления жалобами клиентов, что вновь доказывает их универсальный характер и возможность использования не только в государственном секторе при предоставлении общественных услуг, но и для реализации рыночных конкурентных стратегий [Барлоу, Меллер 2006].

Современная практика развитых стран демонстрирует: гражданские жалобы, включая общественные протесты по разным социально-экономическим проблемам, – основа демократического порядка и необходимое условие поступательного развития общества. В свое время под влиянием развитых рыночных экономик произошла модернизация российской практики административных жалоб, ее существенная модификация, включившая в себя разнообразные формы протеста. 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

Бабинцев В.П., Шаповал Ж.А. (2018) Публичные коммуникации власти и общества в регионе: проблемы и возможности конструктивных изменений // *Власть*. № 4. С. 7–15.

Барлоу Д., Меллер К. (2006) Жалоба как подарок. Обратная связь с клиентом – инструмент маркетинговой стратегии. М.: ЗАО Олимп-Бизнес.

Бессонова О.Э. (2006) Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН.

Бессонова О.Э. (2015) Рынок и раздаток в российской матрице: от конфронтации к интеграции. М.: РОССПЭН.

Бессонова О.Э., Кирдина С.Г., О'Салливан Р. (1996) Рыночный эксперимент в раздаточной экономике России: Демонстрационные проекты в жилищном хозяйстве. Новосибирск: Изд-во НГУ.

Богданова Е.А. (2014) Исследования жалоб: традиции и перспективы // *Laboratorium*. Т. 6. №3. С. 8–12 (<http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/497/1194>).

Володин А.Ю. (2004) 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. С. 240–252.

Дитятин И. И. (1895) Роль челобитных и земских соборов в управлении московского государства. Статьи по истории русского права. СПб: б/и.

Ключевский В.О. (1989) Курс русской истории. Соч. в 9 т. Т. 3. М.: Мысль.

Корнаи Я. (1990) Дефицит. М.: Наука.

Котошихин Г. (1884) О России в царствование Алексея Михайловича. СПб.: Издание Археографической комиссии (<http://www.rummuseum.info/node/5090>).

Ле Гранд Д. (2011) Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции. М.: Изд-во Института Гайдара.

Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. (2011) Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд-во Института Гайдара.

Туган-Барановский М.И. (1997) Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. М.: Наука.

Хиршман А.О. (2009) Выход, голос и верность. Реакция на упадок фирм, организаций и государств. М.: Новое издательство.

Muravyeva M. (2014) The Culture of complaint: approaches to Complaining in Russian. An Overview // *Laboratorium*. Vol. 6. No. 3. Pp. 93–104 (<http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471>).

Zavisca J. R. (2012) *Housing the New Russia*. Ithaca: Cornell Univ. Press.

REFERENCES

Babincev V., Shapoval Zh. (2018) Publichnye kommunikatsii vlasti i obshchestva v regione: problemy i vozmozhnosti konstruktivnykh izmenenii [Public communications of power and society in the region: problems and opportunities for constructive change]. *Vlast'*, no. 4, pp. 7–15.

Barlou J., Moller C. (2006) *Zhaloba kak podarok. Obratnaya svyaz' s klientom – instrument marketingovoi strategii* [A complaint is a gift. Customer feedback is a marketing strategy tool]. Moscow: Olimp-Business.

Bessonova O. (2006) *Razdatochnaya ekonomika Rossii: evolyutsiya cherez transformatsii* [The razdatok Russia economy: evolution through transformation]. Moscow: ROSSPEN.

Bessonova O. (2015) *Rynok i razdatok v rossiyskoy matrice: ot konfrontatsii k integratsii* [The market and razdatok in Russia matrix: From confrontation to integration]. Moscow: ROSSPEN.

Bessonova O., Kirdina S., O'Sullivan R. (1996) *Rynochnyi eksperiment v razdatochnoi ekonomike Rossii. Demonstratsionnye proekty v zhilishchnom khozyaistve* [Market experiment in the Russian distribution economy: Demonstration projects in the housing sector]. Novosibirsk: NSU.

Bogdanova E. (2014) Issledovaniya zhalob: traditsii i perspektivy [Researching Complaints: Traditions and Perspectives]. *Laboratorium*, vol. 6, no. 3, pp. 8–12 (<http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/497/1194>).

Dityatin I. (1895) *Rol' chelobitnykh i zemskikh soborov v upravlenii moskovskogo gosudarstva. Stat'i po istorii russkogo prava* [The role of petitions and zemsky councils in the management of the Moscow state. Articles on the history of Russian law]. St. Petersburg: [n.p.].

Hirschman A. (2009) *Vykhod, golos i vernost': Reaktsiya na upadok firm, organizatsiy i gosudarstv* [Exit, voice, and loyalty responses to decline in firms, organizations, and state]. Moscow: Novoe izdatel'stvo.

Kljuchevskiy V. (1984) *Kurs russkoi istorii. Sochineniya: v 9 t. T.3* [Course of Russian History. Works: in 9 vols. vol. 3.]. Moscow: Mysl'.

Kornai Ja. (1990) *Defitsit* [Economics of Shortage]. Moscow: Nauka.

Kotoshikhin G. (1884) *O Rossii v tsarstvovanie Alekseya Mikhailovicha* [On Russia during the Reign of Alexey Mikhailovich]. St. Petersburg: Izdanie Arheograficheskoy Komissii.

Le Grand J. (2011) *Drugaya nevidimaya ruka: predostavlenie obshchestvennykh uslug na osnove vybora i konkurentsii* [The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition]. Moscow: Gaidar Institute.

Muravyeva M. (2014) The Culture of complaint: approaches to Complaining in Russian An Overview. *Laboratorium*, vol. 6, no. 3, pp. 93–104 (<http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471>).

North D., Wallis J., Weingast B. (2011) *Nasilie i sotsial'nye poryadki. Kontseptual'nye ramki dlya interpretatsii pis'mennoy istorii chelovechestva* [Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history]. Moscow: Gaidar Institute.

Tugan-Baranovsky M. (1997) *Russkaya fabrika v proshlom i nastoyashchem. Istoricheskoe razvitie russkoy fabрики v XIX veke* [Russian factory in the past and present. Historical development of the Russian factory in the XIX century]. Moscow: Nauka.

Volodin A. (2004) *Zhaloby rabochikh v kontse XIX – nachale XX v.: mekhanizm funktsionirovaniy sotsial'noy informatsii* [Complaints of workers in the late XIX – early XX century: the mechanism of functioning of social information]. *Rol' informatsii v formirovanii i razvitii sotsiuma v istoricheskom proshlom* [The Role of information in the formation and development of society in the historical past]. Moscow: IVI RAS, pp. 240–252.

Zavisca J. R. (2012) *Housing the New Russia*. Ithaca: Cornell Univ. Press.