

Зачем институт жалоб нужен экономике?¹

О.Э. Бессонова

УДК 316.334.2

Аннотация. Административные жалобы (обращение в органы власти по установленным правилам) в научной литературе обычно рассматриваются как социально-психологический феномен, который часто связывают с российским патерналистским менталитетом. В статье раскрываются институциональная природа жалоб и механизм их влияния на формирование экономической модели на протяжении всего исторического развития страны. Показано, как с использованием института административных жалоб в российской экономике осуществлялась регулировка ресурсных потоков. Автор приходит к выводу, что современная экономическая система России все полнее возрождает раздаточные практики распределения ресурсов в новых институциональных формах. Это объясняет расширение влияния института жалоб в качестве сигнала обратной связи на российскую экономику.

Ключевые слова: административные жалобы; обратная связь; ресурсные потоки; распределение; раздаточная экономика

С самого начала разработки теории раздаточной экономики [Бессонова, 2006], в которой нерыночные механизмы играют доминирующую роль, а рыночные – вспомогательную, распределение ресурсов происходит в форме раздачи в обмен на сдачу продукции или несения (выполнения) службы, главным пунктом ее критики было положение об институте жалоб как эффективном сигнале обратной связи. Аргументы оппонентов сводились к тому, что на жалобы практически нет действенных ответов, а делаются только отписки; более того, указывалось, что жалобы возвращаются тому же начальнику (специалисту), на которого жалуются. Социологи констатируют в целом негативное отношение к жалобщикам в обществе, кроме того, известно, что в смутные времена жалобы нередко превращались в доносы, что не добавляет этому институту уважения в массовом сознании. На социально-психологическом уровне жалоба очень часто рассматривается как элемент патерналистского российского менталитета.

Тем не менее экономическая система России с древнейших времен и поныне активно поддерживает институт жалоб на всех уровнях управления и совершенствует его механизмы, вплоть до современных цифровых

¹ Исследование выполнено в рамках базового проекта Института экономики и организации промышленного производства СО РАН 5.2.1.3 (0260–2021–0001). НИОКТР № 121040100280–1.

методов и президентских «прямых линий». «Роль механизма жалоб на этом длинном и сложном пути российской модернизации действительно интригует. Он функционировал как чрезвычайно важный способ восстановления справедливости, доступный большинству людей на протяжении столетий» [Bogdanova, 2021]. Как пишет Е. Богданова, институт жалоб «в некотором смысле выступает нитью, сшивающей разные эпохи», хотя и «пережил несколько исторических разрывов» в переходные периоды, когда осуществлялась трансформация раздаточной экономики и переставал работать традиционный механизм обратной связи.

Действительно, если от жалоб «одна добука», по словам Ивана Грозного, или из-за их количества государь (Петр I) «не может заниматься государственными делами» [Анисимов, 1997], почему же этот институт все глубже интегрировался в управленческую иерархию? Причем это происходило даже в советский период, несмотря на отсутствие положения о его необходимости в марксистской идеологии.

Ответ на этот вопрос дает теория раздаточной экономики. В ее рамках было установлено, что в экономике раздаточного типа с помощью института жалоб осуществляется регулировка ресурсных потоков, а социально-экономическая система саморегулируется и воспроизводится в более развитых институциональных формах, что способствует смягчению системных сбоев на всех уровнях управления. Задача настоящей статьи – показать механизм влияния жалоб на формирование институциональной системы.

Сразу оговоримся: большая ошибка – связывать широко распространенную во всем мире практику обращения с жалобами в органы власти исключительно с российским менталитетом. Ее противники (главным образом из числа российских исследователей) предполагают, что институт административных жалоб должен быть заменен современной правовой (судебной) системой, и не происходит это только лишь из-за патерналистского отношения властей. Между тем институт административных жалоб является составной частью общей институциональной системы, и для решения большинства проблем, как это ни парадоксально, действия в его рамках оказываются гораздо более экономичными и результативными, чем обращение к дорогостоящей и долгой судебной системе.

Негативное отношение к жалобам ранее нередко встречалось и в развитых странах, но оно было переломлено после обобщения эффективного опыта использования жалоб в управленческой практике. Так, Д. Барлоу и К. Меллер приводят многочисленные примеры успешных бизнес-стратегий, в которых жалобы признаны важным источником деловой информации

(причем во многих случаях эту информацию невозможно добыть никаким другим способом) [Барлоу, Меллер, 2006]. Компании, которые хотят отзываться на быстрые изменения внешних условий и быть успешными в высококонкурентной среде, не просто прислушиваются к жалобам, но часто немедленно на них реагируют.

Таким образом, в рыночной среде жалобы представляют собой эффективное средство в конкурентной борьбе. Механизм успешности состоит в выявлении с их помощью приоритетов клиентской аудитории. Неслучайно сегодня в развитых странах все шире распространяются учебные программы по проблемам управления жалобами клиентов, что, на наш взгляд, доказывает универсальный характер этого института и возможность использования его не только в государственном секторе, но и для реализации рыночных стратегий.

Свойства и природа института жалоб

Административные жалобы – часть системы управления и принятия решений, в которой каждый орган (подразделение) обязан на них реагировать. Административный характер жалоб означает их жесткий регламент – кто и на что имеет право жаловаться, кто и каким образом должен на это реагировать. «Под административной жалобой понимается жалоба на нарушение прав лица, т.е. это обжалование действий, бездействия, решений должностных лиц, тех или иных органов. В данном случае обжалование происходит в административном порядке, т.е. не путем оспаривания через суд, а путем подачи жалобы руководителю организации, вышестоящему должностному лицу, в вышестоящий орган»².

Впервые тип административной жалобы выделил исследователь истории русского права И. Дитятин, отделив ее от судебной жалобы или иска: «Статья Уложения содержит два вида челобитных – судных и об иных делах. “Челобитья судные” – это жалобы на решения суда. 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, и мерах, имеющих облегчить положение челобитчиков» [Дитятин, 1895. С. 281].

Ярким подтверждением административного характера жалоб являются, например, положения манифеста об «Общем учреждении министерств»

² URL: <https://katsaylidi.ru/article/administrativnaya-zhaloba>

от 25 июня 1811 г., показывающие место и роль жалоб в механизме управления:

§ 71. К министру поступают: 1. Высочайшие указы, повеления, постановления и учреждения <...>5. **Жалобы** (здесь и далее выделено мною. – О. Б.) на департаменты, ему подчиненные.<...>

§ 115. В Совет министра поступают: 18. Разные неудовольствия и **жалобы** служащих и частных, если министр найдет их заслуживающими внимания.<...>

§ 234. <.> Когда на решения их принесены будут в Правительствующий сенат **жалобы** <.>

§ 265. Министры, принимая **жалобы** на места и лица, им подчиненные, и истребовав по оным все нужные объяснения, полагают скорое и справедливое решение.<...>

§ 266. Сверх просьб и **жалоб**, письменно присылаемых, каждый министр назначает один или два дня в неделю для принятия просьб и жалоб словесных, учреждая порядок принятия оных.<...>

§ 287. Ответственность возбуждается: (1) **жалобами**, непосредственно Его Императорскому Величеству поданными <...>.

§ 312. По **жалобам** и просьбам, прямо в департамент входящим или от министра посылаемым, директор последует в разрешении их тем же правилам и предосторожностям, какие выше в § 265 для министра постановлены.

§ 313. Для словесных изъяснений по делам службы, для принятия просьб и **жалоб** в делах, департаменту принадлежащих, директор назначает один или два дня в неделю и учреждает порядок приема и отзывов.

§ 383. Директор подвергается ответственности: 1. По **жалобам**, приносимым Его Императорскому Величеству. 2. По **жалобам**, приносимым министру.

Министерства СССР во многом заимствовали опыт и регламенты предыдущих периодов. Так, в «Общих положениях о министерствах СССР» одной из задач ставилась работа с жалобами: «Министерство СССР организует своевременное и внимательное рассмотрение писем (заявлений и жалоб) трудящихся, добиваясь правильного решения поставленных в этих письмах вопросов, а также принимает меры к устранению сообщаемых в письмах трудящихся недостатков в деятельности предприятий, организаций и учреждений системы министерства»³.

³ Постановления о министерствах СССР. URL: <http://museumreforms.ru/node/13897>

В отдельных инструкциях⁴ были прописаны механизм прохождения жалоб и характер реагирования на них.

Таким образом, институт административных жалоб представляет собой традиционный канал обратной связи нерыночного типа, существовавший на протяжении всего исторического развития России. Законодательная основа этого института постоянно совершенствовалась, рационализировался порядок прохождения жалоб, следствием чего стали, например, трансформация челобитной в административную жалобу и включение института жалоб во все уровни иерархии с целью коррекции принимаемых решений.

Важное свойство административных жалоб – их институциональный характер, т.е. включенность в иерархическую систему управления. Это означает четкую регламентацию порядка прохождения жалоб по всем каналам управления, их влияния на оценку деятельности руководящих лиц, необходимость регулярной отчетности перед вышестоящим звеном по жалобам. Отметим, что именно по жалобам (вернее, по динамике их количества) осуществляется контроль эффективности уровней власти внутри административной системы, поскольку внутренняя отчетная статистика может быть искажена заинтересованным лицом. Во многих ведомствах до сих пор одним из целевых показателей эффективности является минимизация количества жалоб, а их отсутствие считается критерием хорошей работы.

По словам Р. Пайпса, в свое время Екатерина II объясняла это таким образом: «Я устанавливаю ежегодную сумму, всегда одну и ту же, на расходы, связанные с моим хозяйством. Покуда мне поставляют то, что я приказала, и никто не жалуется, что его обошли, я считаю себя удовлетворенной». В принципе такая система преобладала на всех ступенях российского управления, по крайней мере, до 2-й половины XIX в. [Пайпс, 1993].

Противники института жалоб в качестве доказательства его неэффективности часто апеллируют к практике возвращения жалоб к тем, на кого жалуются. На наш взгляд, надо смотреть на это как на некий воспитательный момент: при процедуре возврата жалобы высший орган управления не просто дает понять низшему звену, что знает о его проблемах, но и советует или даже приказывает ему самостоятельно разобраться с ними, во избежание вывода о его несоответствии занимаемой должности. Если «виновник» из раза в раз не справляется с проблемой, значит, она, вероятнее всего, носит системный характер, и не может быть решена на данном уровне.

⁴ См., например, «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»). URL: <https://docs.cntd.ru/document/9012207>

Так работает механизм передачи информации о проблемных участках внутри системы, хотя на поверхности он выглядит как тупик для жалобщика.

Есть у жалоб и другие характерные свойства. В частности, они имеют накопительный эффект, а их влияние на систему происходит с определенным лагом (иными словами, для того чтобы система среагировала на жалобы, нужно накопить некую их критическую массу). Неудовлетворенные жалобы, как правило, переходят на вышестоящий уровень управления (например, с муниципального на региональный, с регионального на федеральный), в СМИ и могут провоцировать гражданские протесты.

Сигнальный механизм на основе административных жалоб работает следующим образом: сначала фиксируется единичный случай, затем, когда набирается их некая совокупность, на ее основе готовятся управленческое решение, обоснование проектирования новых институциональных форм, а также происходит корректировка приоритетов выделения ресурсов.

На характер действия механизма жалоб еще в начале XX века обратил внимание М. Туган-Барановский, выявивший взаимосвязь между объемом и регулярностью жалоб на изменение фабричного законодательства. Его книга «Русская фабрика в прошлом и настоящем» (1900 г.) изобилует описанием разного рода жалоб и реакцией власти на них в виде установления новых регуляторных норм. «Первый шаг нашего правительства в области фабричного законодательства был вызван взаимными жалобами фабрикантов и рабочих друг на друга» [Туган-Барановский, 1997. С. 210].

Сигнальный механизм в форме жалоб был выделен и исследователем нерыночных экономик Я. Корнаи. Описывая экономику советского типа, он, базируясь на теории А. Хиршмана, подчеркивал свойственный ей механизм обратной связи в форме жалобы как голоса. При этом такие сигналы, в отличие от действующих в рыночной экономике, передают не циклическое колебание цен, а различные «количественные» данные и предупреждающие голоса, поступающие от хозяйственных руководителей и населения [Корнаи, 1990. С. 80]. Этот общий сигнальный механизм, по Я. Корнаи, объединяет четыре вида сигналов.

1. Сигнал для инвестиций, влияющий на 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 [Корнаи, 1990. С. 200, 301, 367].

2. Сигналы от управленцев высвечивают для вышестоящих руководителей наиболее острые проблемы на нижних уровнях иерархии. Текучесть кадров и рост жалоб относятся к числу важнейших показателей напряженности. Начальник цеха хочет удовлетворить все жалобы своего цеха, руководитель предприятия – своего предприятия, а министр или его заместитель – отрасли в целом, ведь именно к ним поступают жалобы [Корнаи, 1990. С. 422, 424]. В результате продвижения по иерархической цепочке управленческая жалоба приобретает соответствующий вес, от которого зависят очередность и объем выделения ресурсов (при этом соблюдается и принцип накопления жалоб до критической массы). Чем выше положение (уровень управления) жалующегося, тем значимее вес его жалобы, поскольку это означает, что координация ресурсов необходима для большего числа хозяйственных ячеек.

3. Сигнал неудовлетворенного спроса через жалобы потребителей. 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 [Корнаи, 1990. С. 123]. Например, жалобы на планировку «хрущевок» привели к изменению стандарта массового жилья. «Городские жители писали в Союз архитекторов в 1961 г. Они жаловались на убогое строительство, очень небольшие квартиры, проходные комнаты, низкие потолки и туалеты, совмещенные с ванными комнатами. Эти жалобы оказали влияние на конструктивные изменения в следующем поколении массовых отдельных квартир» [Harris, 2013].

4. Сигнал общественной стабильности в качестве минимизации жалоб как политического критерия. Бюджетное ограничение домашнего хозяйства является одним из наиболее жестких, поэтому потребитель пытается сопротивляться повышению цен с помощью голоса. Вот почему потребительские цены становятся политическим вопросом [Корнаи, 1990. С. 502, 529].

Историки отмечают, что если не контролировать количество жалоб, могут возникать ситуации «смуты»: «Жалобы, накопившиеся в царствование Михаила, произвели взрыв в Москве в начале царствования Алексея, следствием чего было Соборное Уложение» [Соловьев, 1991. С. 39]. Когда Екатерина II отменила право жалобы крестьян на помещиков, через несколько лет получила восстание Пугачева. В 1900–1914 гг. не прекращались жалобы заводских рабочих на фабрикантов [Володин, 2004] (очень похожие на те, что мы наблюдаем сегодня в России), а в 1917 г. большинство рабочих поддержали революционное изменение экономического строя.

Совокупность этих механизмов объясняет ценность жалоб в их сигнальной роли для институциональной системы.

Еще одно свойство жалоб – креативность. В некотором смысле через них осуществляется коллективный мозговой штурм. Несмотря на установленный регламент подачи, сам текст жалобы пишется в свободной форме, и ее автор нередко предлагает приемлемый для него способ решения проблемы. Зачастую управленцы черпают идеи именно из этих предложений. Неслучайно жалобы и предложения часто идут «в одном пакете» (ср.: «Книга жалоб и предложений»).

Тот факт, что большинство жалоб содержат предложения об исправлении сложившейся негативной ситуации, еще в XIX веке отметил И. Дитятин. В его исследовании сделан вывод, что челобитные затрагивали все сферы, которые регулировались в значительной степени под влиянием предложений, указанных в поданных жалобах: «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*» (курсив мой. – О.Б.) [Дитятин, 1895. С. 281].

Фактически институт жалоб – единственный легальный канал артикуляции проблем при взаимодействии с властью, связанный с возможностью перенаправления своих чаяний и предложений на следующий уровень управления вплоть до высшего лица в государстве (в современной России – до публичной прямой линии с президентом).

Отечественная практика функционирования института жалоб свидетельствует, что он дает реальную возможность участвовать в совершенствовании даже таких авторитарных систем, какая была в СССР. Действительно, в советский период каждый гражданин и любой хозяйствующий субъект могли жаловаться на те или иные недостатки и активно использовали это право. По оценке Нерара, «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» [Мухаматулин, 2015. С. 220].

В современной России эта функция жалоб усиливается, поскольку государственный контроль общественной и экономической жизни требует действенного функционирования сигналов обратной связи. Об этом

свидетельствует создание интернет-порталов, инициированных органами власти различных уровней (от муниципальных до федеральных), нацеленных на сбор жалоб и предложений населения по разнообразным проблемам. «Количество всевозможных ресурсов в Интернете, через которые могут обратиться собственники многоквартирных домов с жалобой на работу управляющей компании, ежегодно растет» [Литвинцев, 2022. С. 111]. То же касается и множества других сфер народного хозяйства.

На российском интернет-форуме в 2019 г. первый замглавы администрации президента Сергей Кириенко отметил, что активная работа в соцсетях – это теперь прямая обязанность губернаторов: «“Золотой стандарт” работы власти в соцсетях – это не просто написать человеку ответ на его обращение, ...стоит приехать и лично посмотреть, как власти реагируют на жалобы»⁵.

В 2020 г. были проанализированы рабочие поездки глав всех субъектов РФ по своим регионам за 2019 г. и составлен их рейтинг, который учитывал применение ими нестандартных подходов, включая незапланированные выезды на проблемные объекты по жалобам⁶. Страницы губернаторов в соцсетях стали, по сути, новой формой «жалобной книги»⁷.

Институт административных жалоб может служить механизмом выявления уникальных сбоев социально-экономических систем. Приведем пример из сферы ЖКХ⁸. Во время прямой линии к президенту обратились жители одного из региона, показав платежку на услуги ЖКХ в 40 и 50 тыс. руб. на однокомнатные квартиры в барачном доме при среднем тарифе по региону примерно в 5 тыс. руб. В результате последующих разбирательств выяснилось, что из этого дома большинство жителей выехало, остались несколько семей пенсионеров, на которых и распределили затраты по всему дому. Этот случай требовал вмешательства федеральной власти, поскольку на уровне региона проблема жителей не могла быть решена.

⁵ Губернаторы ВКонтакте. Будет ли толк от жалоб властям в соцсетях? URL: https://aif.ru/politics/russia/gubernatory_vkkontakte_budet_li_tolk_ot_zhalob_vlastyam_v_socsetyah (дата обращения: 06.04.2023).

⁶ Составлен рейтинг губернаторов по количеству рабочих поездок в своих регионах. URL: <https://newdaynews.ru/moskow/680161.html> (дата обращения: 06.04.2023).

⁷ Губернаторы российских регионов стали активнее пользоваться аккаунтами в соцсетях. Новости ТАСС, URL: <https://tass.ru/obschestvo/5951947> (дата обращения: 06.04.2023).

⁸ Современная отрасль ЖКХ декларируется как сегмент рыночной экономики, однако многоквартирные дома имеют смешанную структуру собственности, и их жители обладают правом жалобы, которую активно используют.

Структура и механизм влияния жалоб на экономику

Административные жалобы (в отличие от судебных или бытовых) имеют сложную внутреннюю структуру и, как правило, относятся к одному из четырех видов, выделенных в рамках теории раздаточной экономики:

– *жалобы-сигналы*, с которыми население обращается в контролирующие, вышестоящие органы, к депутатам, в СМИ, считаются наиболее сильной формой выражения недовольства состоянием дел;

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

– *латентные жалобы* – высказываются только в тех случаях, когда об этом специально спрашивают (например, в ходе опросов); они выражают проблемы, с наличием которых население вынужденно смирилось, и представляют собой тот резервуар, в котором проблемы постепенно накапливаются и превращаются в жалобы-сигналы;

– *локальные протесты* возникают после безуспешной подачи жалоб в разного рода инстанции; однако, как правило, в ходе самой акции протеста вновь подается обращение к вышестоящему органу власти, что, по сути, делает их неформализованной частью института жалоб.

Любая жалоба включает три компонента: неудовлетворенность ситуацией, обоснование этой неудовлетворенности, просьбу и (или) предложение о разрешении ситуации. Совокупность жалоб за определенный период дает более-менее полную картину о проблемных участках хозяйства. Экономика находится в состоянии стабильного функционирования, если основу административных жалоб составляют жалобы-обращения. Увеличение доли латентных жалоб и жалоб-сигналов означает ухудшение экономического положения, поскольку означает, что региональный уровень не справляется с накопившимися проблемами.

Институт жалоб как механизм обратной связи имеет свои специфические особенности.

Во-первых, власти реагируют на жалобы с существенным лагом. Поэтому нередко кажется, что этот механизм не просто неэффективен, но вообще не работает. Однако напомним, что жалобы имеют обыкновение накапливаться. «Резервуар» неудовлетворенных (латентных) жалоб-обращений имеет пределы, по достижении которых жалобы выплескиваются уже как сигналы высшему руководству страны. Значительный объем таких сигналов в свою очередь нередко приводит к изменению государственной политики в той или иной сфере. В качестве примера назовем новации современной жилищной политики, порожденные потоком жалоб социально-служебных

слоев на невозможность приобрести жилье в собственность. Это привело к появлению жилищных сертификатов и льготной ипотеки сначала для отдельных категорий работников, затем – категорий граждан, и в целом – к дрейфу жилищной модели от «чисто» рыночной к смешанной, предполагающей различные формы государственной поддержки.

Во-вторых, растущий поток жалоб не всегда свидетельствует об ухудшении положения, иногда он означает, что застарелой проблемой начали заниматься. В такой ситуации латентные жалобы переходят в жалобы-обращения, демонстрируя надежду населения на решение накопившихся проблем, о которых ранее говорить считалось уже бесполезным. Такого рода ситуация возникла в середине 1990-х годов в Новосибирске, когда муниципалитет решил внедрить в управление ЖКХ частный бизнес. Новые управляющие компании были буквально завалены жалобами на проблемы, накопившиеся практически за весь советский период, хотя объективных изменений в состоянии жилищного фонда в год их выхода на рынок не произошло [Бессонова и др., 1996].

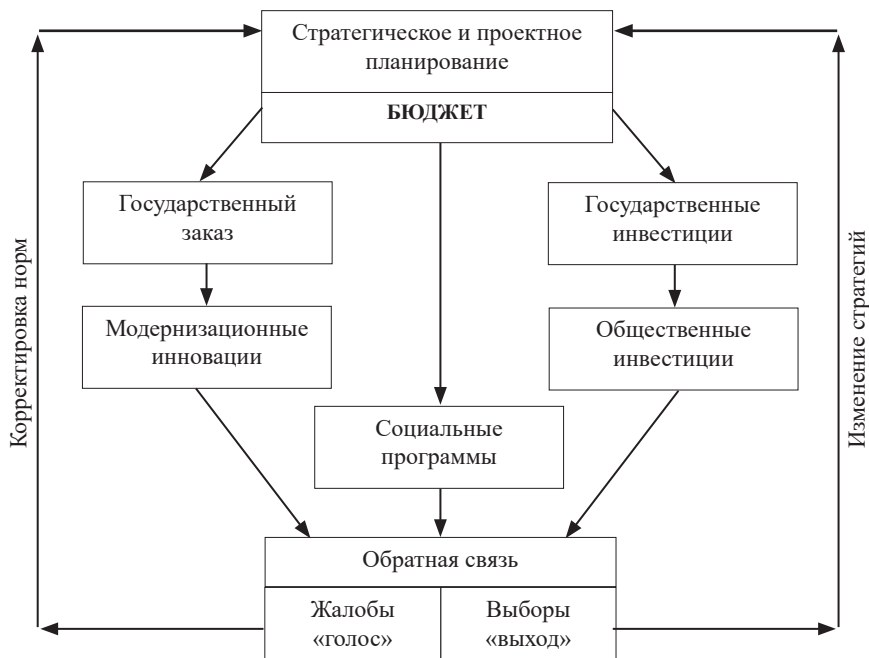
В-третьих, включение динамики объема жалоб в отчетность и критерии эффективности работы побуждает чиновников на всех уровнях иерархии к блокировке любых недовольств, особенно в публичной форме, что загоняет «болезнь» внутрь социального организма. Кроме того, нереализованные жалобы-обращения рано или поздно все равно перетекают на вышестоящий уровень (с муниципального – на региональный, с регионального – на федеральный) в форме острых жалоб-сигналов. Так, в 2010 г. опросы населения (латентные жалобы) показали, что почти 90% недовольны ценой и качеством услуг ЖКХ [Кульпина, Прудник, 2010. С. 166], а в 2016 г., по данным уполномоченного по правам человека, каждая четвертая жалоба (жалобы-обращения) на федеральном уровне была связана с работой ЖКХ⁹.

Теоретическое обоснование этому мы найдем в концепции А. Хиршмана, где *выход* (выбор) и *голос* (жалобы), т.е. рыночные и нерыночные механизмы, представлены как главные действующие силы, равные по рангу и значимости. «*Голос*» мы будем понимать как любую попытку 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

⁹ Москалькова: каждая четвертая жалоба на нарушение жилищных прав в 2016 г. связана с ЖКХ. Новости ТАСС. URL: <http://tass.ru/obschestvo/4439432> (дата обращения: 06.04.2023).

мнения [Хиршман, 2009. С. 36]. В то же время если какие-то члены выходят из организации: это опция «выход». В результате доходы падают, число членов уменьшается, а руководство вынуждено искать способы исправить те ошибки, которые заставляют людей голосовать ногами.

А. Хиршман исследовал, как взаимодействуют рыночные и нерыночные институты обратной связи при восстановлении равновесия: когда рынок не в состоянии достичь оптимального состояния, общество способствует возникновению нерыночных социальных институтов, призванных минимизировать этот разрыв (рисунок). «Не может быть сомнения, что конкуренция является главным механизмом восстановления. Однако я намерен здесь доказать, что возможен альтернативный механизм, который способен дополнять механизм конкуренции или заменять его, поскольку нерыночные силы не обязательно действуют с меньшим “автоматизмом”, чем рыночные» [Хиршман, 2009. С. 13].



Механизм социального государства с двойной обратной связью

Во всех отношениях *голос* – прямая противоположность *выхода*. Во многих организациях доминирует один из двух механизмов: с одной стороны, есть фирмы, чьи внутренние и внешние связи строятся на принципах конкуренции, в них 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, государство, *выход* из которых сильно затруднен (хотя и возможен). Для того чтобы зафиксировать свое несогласие с тем, как идут дела в таких коллективах, человек должен добиться того, чтобы его *голос* был услышан. Для члена любой организации обращение к *голосу*, а не к *выходу* – это попытка изменить направление и порядок ее деятельности.

Основной теоретический вывод Хиршмана – выход вытесняет голос в условиях ухудшающегося экономического состояния и наличия свободы выбора на перемещения – весьма актуален 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 (организации) ее доминирующей формой реакции бывает что-то одно – либо выход, либо голос. Когда недовольные клиенты фирмы (члены организации) не могут воспользоваться опцией выход, им остается только голос. 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 его концепции – верность – закрывает возможность выхода и вынуждает использовать голос. В российском контексте верность проявляется в категории служебный труд. Описывая верность, Хиршман точно определяет черты, присущие служебному труду как базовой трудовой модели многовековой хозяйственной практики 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].

Верность и специфические институциональные препятствия для выхода функциональны в тех случаях, когда для эффективного использования голоса нужна немалая изобретательность, в то время как выход близок и доступен. Однако существует и обратная сторона медали, в которой верность не играет столь благотворной роли: «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.

Теория Хиршмана обосновывает три принципиальных результата при изучении российской практики. Первый – 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 условиях, когда сложно использовать возможность выхода.

Второй ее результат – формирование оценок современной ситуации, когда уже разрешен выход (что выражается, например, в выводе капиталов за рубеж и «утечке мозгов»), но продолжает работать и *голос* (поток жалоб на разные стороны повседневного быта и условий труда не ослабевает). Отметим, что жалобы в их совокупности могут быть важнейшим индикатором качества государственного управления.

Третий результат состоит в том, что расширяется понятие жалобы, поскольку в него добавляются формы легального протеста в виде пикетов и массовых публичных выступлений. Фактически речь идет о введении понятия гражданской жалобы, которая влияет на власти гораздо эффективнее, чем любая административная жалоба. «Механизмы жалоб снимают социальную напряженность. В любом обществе жалобы работают как предохранительный клапан. Механизмы подачи жалоб помогают устранять нарушения прав граждан и, как минимум, дают надежду на защиту. Эта функция важна везде, и особенно ценна, если все остальные каналы недоступны» [Bogdanova, 2021].

Таким образом, на протяжении всего исторического развития институт жалоб в России был встроен в механизм принятия решений и существенно влиял на формирование ее институциональной среды. В современной экономике нерыночная система обратной связи в форме института жалоб продолжает активно использоваться. Однако в отличие от западных стран, где институт гражданских жалоб дополняет систему регулярных выборов, в России он остается единственным официальным каналом артикуляции проблем населения.

Перспективы института жалоб в России связаны с расширением его использования через официальные интернет-порталы государственных органов, поскольку в совокупности государственные организации, корпорации с госучастием и бюджетный сектор, включая пенсионеров, составляют до 80% всей экономики. Частные фирмы также будут вынуждены активнее перенимать опыт по работе с жалобами клиентов, чтобы выжить в экономике, постепенно возвращающей свой преимущественно раздаточный характер в обновленных институциональных формах. Задача современного управления в России – повышать эффективность использования института жалоб для решения возникающих проблем.

Литература

- Анисимов Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. С.-Петербург: Дмитрий Буланин, 1997. 332 с.
- Барлоу Д., Меллер К. Жалоба как подарок: обратная связь с клиентом – инструмент маркетинговой стратегии. М.: ЗАО «Олимп – Бизнес», 2006. 276 с.
- Бессонова О.Э., Кирдина С.Г., О’Салливан Р.* Рыночный эксперимент в раздаточной экономике России: Демонстрационные проекты в жилищном хозяйстве. Новосибирск: Изд-во НГУ, 1996. 312 с.
- Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОС-СПЭН, 2006. 144 с.
- Володин А.Ю. Жалобы рабочих в конце XIX – начале XX в.: механизм функционирования социальной информации // Бородин Л.И., Хвостова К.В. (отв. ред.) Роль информации в формировании и развитии социума в историческом прошлом. М.: ИВИ РАН, 2004. С. 240–252.
- Дитятин И.И. Роль челобитных и земских соборов в управлении Московского государства. Статьи по истории русского права. СПб.: Русская мысль, 1895. 636 с.
- Корнай Я. Дефицит. М.: Наука, 1990. 608 с.
- Кульпина К.П., Прудник А.В.* Обращения граждан как паллиатив гражданского участия в самоуправлении и социальной политике. Вестник института социологии. 2010. № 1. С. 154–178. URL: http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik_is_2010_1.pdf
- Литвинцев Д.Б. Жалобы – не подарок: дисфункциональность института жалоб в сфере жилищно-коммунального хозяйства в России // Экономическая социология. 2022. Т. 23. № 4. С. 110–121. DOI: 10.17323/1726–3247–2022–4–110–121.
- Мухаматулин Т. Рец. на кн.: Франсуа-Ксавье Нерар. Пять процентов правды. Разоблачение и доносительство в сталинском СССР (1928–1941) // Laboratorium. 2015. Т. 7. № 1. С. 199–202. URL: <https://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/511>
- Пайнс Р.* Россия при старом режиме. М.: Независимая газета, 1993. 427 с.
- Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Соч.: в 18-ти книгах. Книга 7. М.: Мысль, 1991. 752 с.

- Туган-Барановский М.И. Избранное. Русская фабрика в прошлом и настоящем. Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. М.: Наука, 1997. 737 с.
- Хиршман А.О. Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств. М.: Новое издательство, 2009. 156 с.
- Bogdanova E. Complaints to the Authorities in Russia: A Trap Between Tradition and Legal Modernization. 1st ed. London: Routledge, 2021. 240 p.
- Harris S. Communism on Tomorrow Street: Mass Housing and Everyday Life after Stalin. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013. 414 p.
- Muravyeva M.* The Culture of complaint: approaches to Complaining in Russian An Overview. *Laboratorium*, 2014. Vol. 6. No. 3. Pp. 93–104. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471> (дата обращения: 10.04.2023).

Статья поступила 13.04.2023

Статья принята к публикации 16.06.2023

Для цитирования: Бессонова О.Э. Зачем институт жалоб нужен экономике? // ЭКО. 2024. № 1. С. 170–187. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2024-1-170-187

Информация об авторе

Бессонова Ольга Эрнестовна (Новосибирск) – доктор социологических наук. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН.

E-mail: Olga.beol@mail.ru; ORCID: 0000–0003–2757–2407

Summary

O.E. Bessonova

Why does Economy Need Complaints?

Abstract. Administrative complaints (appealing to authorities according to established rules) in the scientific literature are usually considered as a socio-psychological phenomenon, which is often associated with the Russian paternalistic mentality. The article reveals the institutional nature of complaints and the mechanism of their influence on the formation of an economic model throughout the entire historical development of the country. Shown how complaints are widely understood in the scientific literature as a socio-psychological phenomenon associated with a specific Russian mentality of a paternalistic nature. The article reveals the institutional nature of complaints and the mechanism of their influence on the formation of an economic model throughout the entire historical development. It was found that in the Russian economy, the regulation of resource flows is carried out using the institution of administrative complaints. It is concluded that the modern economic system of Russia is increasingly reviving distributive practices of resource allocation in new institutional forms. This explains the expansion of the influence of the institute of complaints as a feedback signal on the Russian economy.

Keywords: *administrative complaints; feedback; resource flows; distribution; handout economy*

References

- Anisimov, E.V. (1997). *State transformations and autocracy of Peter the Great*. St. Petersburg: Dmitriy Bulanin Press Publ. 332 p. (In Russ.).
- Barlou, J., Moller, C. (2006). *A Complaint is a Gift*. Moscow: Olimp-Business Publ. 276 p. (In Russ.).
- Bessonova, O. (2006). *Russia Razdatok Economy: Evolution through Transformation*. Moscow: ROSSPEN Publ. 144 p. (In Russ.).
- Bessonova, O., Kirdina, S., O'Sullivan, R. (1996). *Market Experiment in the Russian Distribution Economy: Demonstration Projects in the Housing Sector*. Novosibirsk: NSU Publ. 312 p. (In Russ.).
- Bogdanova, E. (2021). *Complaints to the Authorities in Russia: A Trap Between Tradition and Legal Modernization*. 1st ed. London: Routledge, 240 p.
- 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. 636 p. (In Russ.).
- Harris, S. (2013). *Communism on Tomorrow Street: Mass Housing and Everyday Life after Stalin*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 414 p.
- Hirschman, A. (2009). *Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and State*. Moscow: Novoe Izdatel'stvo Publ. (In Russ.).
- Kornai, Ja. (1990). *Economics of Shortage*. Moscow: Nauka Publ. 608 p. (In Russ.).
- Kul'pina, K.P., Prudnik, A.V. (2010). Citizens' Appeals as a Palliative of Civic Participation in Self-Government and Social Policy. *Vestnik instituta sociologii*. No. 1. Pp. 154–178. (In Russ.). Available at: http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik_is_2010_1.pdf (accessed 10.04.2023).
- Litvintsev, D. (2022). Complaints are not Gifts. Dysfunctionality of the Institution of Complaints in the Field of Housing and Communal Services in Russia. *Journal of Economic Sociology*. Vol. 23. No. 4. Pp. 110–121. (In Russ.). DOI: 10.17323/1726–3247–2022–4–110–121
- Mukhamatulin, T. (2015). Book Review: Francois-Xavier Nerard. Piat' protsentov pravdy. Razoblachenie i donositel'stvo v stalinskom SSSR (1928–1941). *Laboratorium*. Vol. 7. No. 1. Pp. 199–202. (In Russ.). Available at: <https://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/511/1315> (accessed 10.04.2023).
- Muravyeva, M. (2014). The Culture of complaint: approaches to Complaining in Russian An Overview. *Laboratorium*. Vol. 6. No. 3. Pp. 93–104. Available at: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471> (accessed 10.04.2023).
- Pipes, R. (1993). *Russia Under the Old Regim*. Moscow: Nezavisimaya gazeta Publ. 427 p. (In Russ.).
- Soloviev, S. (1988). *History of Russia since ancient times*. Works: in 18 vols. Vol. 7. Moscow: Mysl' Publ. 752 p. (In Russ.).
- Tugan-Baranovsky, M. (1997). *Russian Factory in the Past and Present. Historical Development of the Russian Factory in the XIX Century*. Moscow: Nauka Publ. 737 p. (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: IVI RAN Publ. Pp. 240–252. (In Russ.).

For citation: Bessonova, O.E. (2024). Why does Economy Need Complaints? *ECO*. No. 1. Pp. 170–187. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2024-1-170-187

Information about the author

Bessonova, Olga Ernestovna (Novosibirsk) – Doctor of Sociological Sciences, Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, SB RAS.

E-mail: Olga.beol@mail.ru; ORCID: 0000–0003–2757–2407