

УДК 351+353

Регион: экономика и социология, 2020, № 2 (106), с. 92–111

О.Э. Бессонова

РОЛЬ ИНСТИТУТА ЖАЛОБ В СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКЕ УПРАВЛЕНИЯ

В статье обосновывается универсальный характер жалоб как нерыночного сигнала обратной связи. На современном этапе институт жалоб активно используется в социальных государствах и включает легальные формы общественного протеста. В России институт административных жалоб выполнял функцию обратной связи на протяжении всего исторического развития раздаточной экономики. В статье описаны этапы эволюции институциональных форм жалоб – от челобитных к административным жалобам, встроенным в иерархическую систему распределения ресурсов. Показан механизм использования жалоб при принятии решений на разных управленческих уровнях. Проведено сравнение российской и западной практики включения гражданских жалоб в процесс управления. В западных странах жалобы используются в государственном секторе при предоставлении общественных услуг. Акцент в статье сделан на трансформации института административных жалоб в гражданские формы, включающие легальные формы протестных акций.

Ключевые слова: институт административных жалоб; сигнал обратной связи; служебный труд; раздаточная экономика; гражданский протест

Для цитирования: Бессонова О.Э. Роль института жалоб в современной практике управления // Регион: экономика и социология. – 2020. – № 2 (106). – С. 92–111. DOI: 10.15372/REG20200205.

Цель статьи состоит в объяснении эволюции института жалоб как нерыночного механизма обратной связи и логики его трансформации. В середине XX в. этот нерыночный механизм был использован рыночными экономистами Запада для развертывания социального государства при одновременном преобразовании административных жалоб в гражданские. Представление об институциональном процессе, названном К. Поланьи «великой трансформацией» [12], было поддержано теорией А. Хиршмана, в которой обосновывалась необходимость оптимального сочетания рыночных и нерыночных сигналов обратной связи для восстановления экономического равновесия. «Таким нерыночным сигналом является *голос*, под которым понимается любая попытка 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» [15, с. 36]. Жалобы гражданского типа помимо каналов иерархического управления включают разнообразные формы легального публичного протеста.

Институт административных жалоб – традиционный регулятор нерыночного типа, существующий на протяжении всего исторического развития экономики России. В настоящее время институт жалоб находится в стадии трансформации, предполагая в том числе публичный характер общения с разными уровнями власти и разрешенные публичные выступления по конкретным проблемам.

УНИВЕРСАЛЬНЫЙ НЕРЫНОЧНЫЙ СИГНАЛ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ

Теоретические основы практики гражданских жалоб заложил А. Хиршман в 1970 г. В его теории *выход* и *голос*, т.е. механизмы рыночные и нерыночные, представлены как главные действующие силы, равные по рангу и значимости. В западной литературе признано, что Хиршман осуществил фундаментальное исследование того,

как взаимодействуют рыночные и нерыночные институты обратной связи при восстановлении равновесия. Его рабочая гипотеза заключалась в том, что когда рынок не в состоянии достичь оптимального состояния, общество способствует возникновению нерыночных социальных институтов, пытающихся устранить этот разрыв. «Не может быть сомнения, – пишет Хиршман, – 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» [15, с. 26]. В сфере экономики сочетание монополистических и конкурентных элементов, характерное для большинства реальных ситуаций, открывает возможность для наблюдения за тем, как взаимодействуют опции *голос* и *выход*.

Большая часть теории Хиршмана посвящена сравнительному анализу двух опций и их взаимодействию: при каких условиях люди будут прибегать к опции *выход*, а не *голос*, и наоборот; какова сравнительная эффективность этих двух видов протеста как механизмов восстановления; в каких ситуациях будут одновременно использоваться оба канала протеста. Во всех отношениях *голос* является прямой противоположностью *выхода* и всегда 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 же 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 клиента или члена организации обращение к *голосу*, а не к *выходу* – это попытка изменить порядок и направление деятельности организации, в которой он состоит, или продукцию фирмы, покупателем которой он является.

Основной теоретический вывод – *выход* вытесняет *голос* – имеет практическую актуальность для понимания местоположения инсти-

туда жалоб в раздаточном ядре экономики России: *голос* играет важную роль только в тех условиях, когда *выход* практически невозможен. Логика рассуждений такова. В случае ухудшения положения фирмы или организации 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, похожей на ту, что существует в социальных организациях, таких как семья, церковь и государство. Роль *голоса* будет возрастать по мере сужения возможностей *выхода*, а при нулевой возможности *выхода* *голос* остается единственным каналом воздействия на руководство, и «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» [15, с. 39].

Важной категорией рассматриваемой теории является *верность*, которая определяет условия существования механизма жалоб. В российском контексте *верность* выступает аналогом категории *служебный труд*¹. По Хиршману, именно *верность* закрывает возможность *выхода* и понуждает использовать *голос*. Описывая *верность*, Хиршман определяет черты, присущие служебному труду, который является базовой трудовой моделью на протяжении всей хозяйственной практики России.

Соотношение качеств двух механизмов – *голоса* и *выхода* видится в том, что в выборе между *выходом* и *голосом* последний 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 изобре-

¹ Служебный труд носит обязательный характер, обусловленный внешними по отношению к каждому субъекту условиями, и означает выполнение субъектами определенных, предписанных обществом функций и обязанностей. Выполнение этих служебных обязанностей регулируется институтом сдачи.

тательность, тогда как *выход* близок и доступен. Именно поэтому препятствия для *выхода* зачастую могут быть оправданными на том основании, что они способствуют стимулированию *голоса* в организациях, которым свобода *выхода* грозит гибелью.

Однако существует и обратная сторона медали, когда *верность* не играет столь благотворной роли. «Хотя в долгосрочной перспективе руководство организаций заинтересовано в действенности 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» [15, с. 90]. Таковы всевозможные институты авторитарных режимов, созданные для укрепления *верности*. Ценой *выхода* может быть как отлучение от организации, так и потеря самой жизни, а также лишение средств к существованию.

Общий результат теории Хиршмана крайне важен для понимания механизма функционирования института жалоб в России: «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» [15, с. 119].

ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА ЖАЛОБ В РОССИИ

В рамках теории раздаточной экономики² было установлено, что институциональная матрица раздаточного типа регулирует потоки сдач-раздач в рамках общественно-служебной собственности с использованием института жалоб. Эволюционное развитие экономики

² См.: Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. – М.: РОССПЭН, 2006.

России проявлялось в циклическом усовершенствовании институциональных форм раздатка, и происходило это с помощью трансформационных фаз, в которых внедрялись рыночные институты.

В IX–XII вв. сформировался общинный раздаток, при котором сбор ресурсов происходил на основе установленного «урока» для общин. При этом общинник был обязан 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» [13, с. 215]. Право жалобы впервые было закреплено в уставных грамотах князей, а затем и в Русской Правде. Судебная и административная жалобы в этот период еще не разделялись.

С конца XV в. до XIX в. господствовал поместный раздаток, при котором вся земля и средства производства раздавались ступенчато: государство наделяло помещиков, а они – крестьян. Потоки сдач также были двойными: один шел 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. Значение сословий в области законодательства сводилось к праву жалобы [11, с. 137].

Российский историк И.И. Дитятин впервые выделил тип административной жалобы, отделив ее от судебной жалобы (иска), при этом он обратил внимание на то, что большинство таких жалоб содержат предложения об исправлении негативной ситуации. «Статья Уложения содержит два вида челобитных – судных и о иных делах, разница между которыми по существу огромная. “Челобитья судных”: это челобитные или жалобы на решения суда; это апелляционные и кассационные жалобы. Под “челобитьями об иных делах” Уложение понимает 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» [6, с. 281]. В этом качестве – генератора новых идей и практик – институт жалоб, несмотря на «докуку беспрестанную» (по выражению Ивана Грозного), позволял экономике раздатка выходить из тупиков там, где без этого механизма ее ждало бы разрушение. Содержание челобитных было так же разнообразно, как и содержание царских указов и грамот, которые вызывались ими к жизни. Челобитные затрагивали все стороны общественных отношений, которые регулировались в значительной степени под влиянием челобитных, и тех предложений и мер, которые указывались правительству в этих челобитных [6].

Жалобы ограничивали рост сборов с населения. В.О. Ключевский иронично заметил, 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» [7, с. 251].

Со времен Петра I институт жалоб существенно рационализировался. Был издан ряд указов, запрещавших людям всех сословий обращаться с жалобами к первому лицу, минуя правительственные учреждения. Введена специальная должность рекетмейстера, который принимал и рассматривал жалобы на медленное или несправедливое решение дел челобитчиков в коллегиях. После образования губерний была регламентирована последовательность прохождения жалоб: комендант – губернатор – Сенат – Государь. Одновременно было указано, при каких обстоятельствах возможно обращение челобитчиков непосредственно к царю: это государственная измена, бунт, похищение казны. Все остальные челобитные должны были пода-

ваться 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 [1].

На сигнальную роль жалоб обратил внимание М.И. Туган-Барановский, который выявил взаимосвязь между объемом жалоб и изменением институциональных правил: первый шаг правительства в области фабричного законодательства был вызван жалобами фабрикантов и рабочих друг на друга. «В конце 1830-х г. в министерство финансов начинают поступать жалобы многих владельцев посессионных фабрик на стеснительность условий посессионного владения. Нередко при этом приводится и другой мотив – неповиновение посессионных фабричных и их постоянные жалобы на владельцев» [14, с. 177].

В XX в., с 1917 до 1991 г., экономика СССР базировалась на административном раздатке с плановым хозяйственным механизмом. Модель управления строилась по территориально-отраслевому принципу, вся произведенная продукция сдавалась, а все ресурсы раздавались на нормативной и директивной основе, при этом многоканальная система приема жалоб обеспечивала обнаружение проблемных зон. В этот период институт жалобы был воссоздан практически с нуля и достиг высокого уровня развития, и он пронизывал все управленческие структуры. Несмотря на то что марксизм, став господствующей идеологией советского общества, не содержал ни одного положения, касающегося жалоб, логика экономики раздатка поставила руководителей российского государства перед необходимостью создавать органы по приему жалоб. Именно В.И. Ленину принадлежала инициатива организации приема граждан руководителями высших органов власти и регулярных поездок должностных лиц по стране для приема от населения жалоб, что воспроизводило практику поездок Екатерины II сразу после вступления на трон [10]. Сначала восстановление института жалоб осуществлялось по трафарету предыдущего этапа: место Челобитного приказа заняли Центральное бюро жалоб и его местные отделения. В дальнейшем происходила адаптация к иной институциональной среде, и к 1970-м годам

институт жалоб стал органичной частью административного управления, поскольку был встроен в иерархическую систему.

Каждый гражданин и любой хозяйствующий субъект имели право жаловаться и активно использовали это право. Так, например, в 1950-е годы в органы управления поступало огромное количество жалоб на «коммуналки», что в результате стало толчком для жилищной реформы, а последующие жалобы на планировку «хрущевок» привели к изменению стандарта массового жилья. Однако 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 осуществлялась координация потоков сдач-раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очередность и объем выделения ресурсов. В конечном счете в латентном виде количество жалоб выступало индикатором сбалансированности экономической системы в целом и каждой ее сферы в отдельности, а их минимизация была критерием эффективности деятельности управляющих.

Я. Корнай, описывая централизованную экономику советского типа, постоянно подчеркивает ее нерыночный механизм обратной связи, базируясь на теории А. Хиршмана. В самом общем виде действие этого механизма выглядит следующим образом. Сигналы передаются не циклическим колебанием цен, в отличие от капиталистической экономики, а различными «количественными» данными статистики и *голосами*, поступающими от хозяйственных руководителей и населения. Данные о выполнении планов обобщаются в письменных 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 уж если они изменяются, то именно под воздействием обратной связи.

Механизм 1: распределение инвестиций по узким местам с учетом жалоб. Осуществление капиталовложений постоянно затруднено недостатком ресурсов, наличием узких мест. Все больше возникает жалоб из-за дефицита, и эти жалобы заставляют государственные органы прибегать к прямому вмешательству. При распределении ресурсов предпочтение следует отдавать той отрасли, в которой сохраняется острый дефицит и откуда раздаются жалобы [8, с. 200].

Механизм 2: жалобы руководителей – выявление острых проблем. Наиболее важным результатом заниженности заработной платы является текучесть кадров, а также рост жалоб. Это не значит, что работники немедленно начинают действовать собственными силами или через профсоюзы против руководителей. Последние тоже на всех уровнях борются за корректировку заработной платы. Начальник цеха хочет удовлетворить все жалобы своего цеха, руководитель предприятия – жалобы своего предприятия, а министр или его заместитель – отрасли в целом. Ведь именно к ним поступают жалобы, а текучесть рабочей силы вызывает трудности в повседневной работе [8, с. 422].

Механизм 3: жалобы потребителей – сигнал 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 [8, 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*. Вот почему потребительские цены становятся политическим вопросом. Те, кто теряет, поднимают *голос*, давая выход своему возмущению, поэтому понятна сдержанность в подходе к регулированию квартплаты и в целом к серьезным реформам потребительских цен [8, с. 502].

Именно четвертый механизм является ключевым с точки зрения общественной стабильности. Действительно, опыт исторического развития показывает, что 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» [13, с. 39]. Екатерина II отменила право крестьян жаловаться на помещиков и через несколько лет получила широко-масштабное выступление под предводительством Пугачева. С 1900 по 1914 г. не прекращались жалобы заводских рабочих на фабрикантов [5], очень похожие на жалобы в текущей российской жизни, а в 1917 г. рабочие активно поддержали партию большевиков в изменении экономического строя.

В период рыночных преобразований конца XX в. институт жалоб был подвергнут демонтажу вместе с административной моделью управления. Социологические опросы того времени показывали, что многие «даже пожаловаться не знают куда» [9, с. 466]. С 2000 г. институт административных жалоб начал возрождаться и приобретать новые формы.

МЕХАНИЗМ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ С УЧЕТОМ ЖАЛОБ

Административная 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:

- жалобы-сигналы. Они являются наиболее сильной формой выражения недовольства состоянием дел. Направляются в вышестоящие органы управления, к депутатам, в СМИ как сигналы об острых нерешенных проблемах;
- жалобы-обращения. С ними обращаются непосредственно в организации, которые отвечают за решение данной проблемы;

- латентные жалобы. Представляют собой скрытое недовольство, оформляемое в жалобы только в тех случаях, когда об этом специально спрашивают, например в ходе опросов.

К настоящему времени сформировано 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 [2]. В рамках таких публичных форм выявляются проблемы и рассматриваются коллективные жалобы. С 2019 г. в Администрации Президента РФ осуществляется анализ реакции руководства регионов на жалобы в социальных сетях. Несколько публикаций по одной и той же теме объединяют в общее дело. Региональный администратор собирает ответы чиновников на жалобы, при этом по всем «инцидентам» составят статистику, которая станет доступна администрации президента. Жалобы-сигналы направляют в профильные структуры – региональные министерства или муниципалитеты, которые должны будут ответить на сообщения³.

На Российском интернет-форуме С.В. 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»⁴. Кроме того, были проанализированы рабочие поездки глав всех субъектов РФ по своим регионам за 2019 г. и составлен их рейтинг, который опирался на применение нестандартных подходов, включающих незапланиро-

³ URL: <https://tvrain.ru/news/zhaloby-468205/>.

⁴ URL: https://aif.ru/politics/russia/gubernatory_vkontakte_budet_li_tolk_ot_zhalob_vlastyam_v_socsetyah.

ванные выезды на проблемные объекты по жалобам в соцсетях⁵. А Instagram губернаторов, по существу, стал новой формой «жалобной книги»⁶.

В конце 2019 г. МВД России изменило регламент рассмотрения жалоб в связи с запуском цифровой платформы для приема жалоб предпринимателей на давление на них со стороны правоохранительных органов, видя «большую пользу этой платформы именно в обратной связи, потому что таким образом можно получить независимую оценку действий сотрудников»⁷.

Институт административных жалоб как механизм обратной связи имеет определенные особенности. Первая состоит в том, что 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 недовольство выплескивается 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, а также к разработке концепции «стандартного жилья» для государственных механизмов его поддержки.

Вторая особенность заключается в том, что 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, говорить о которых ранее считалось бесполезным. В новосибирском эксперименте по внедрению частных компаний в ЖКХ про-

⁵ URL: <https://newdaynews.ru/moskow/680161.html> .

⁶ URL: <https://tass.ru/obschestvo/5951947> .

⁷ URL: <https://tass.ru/ekonomika/7149943> .

изошло именно это: новые компании были завалены жалобами на проблемы, накопившиеся практически за весь советский период⁸.

Третья особенность жалоб: оценка региональных властей вышестоящим уровнем по объему жалоб побуждает к блокированию 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 ЖКХ⁹. А в 2016 г., по данным Уполномоченного по правам человека, каждая четвертая жалоба на федеральном уровне была связана с ЖКХ¹⁰.

Выводы А. Хиршмана и Я. Корнаи приводят к трем следствиям относительно российской практики. Прежде всего, они снимают с российской ментальности «проклятье жалобничества» [16], доказывая, что жалобы являются объективным и эффективным механизмом обратной связи в условиях *верности* – служебного труда в экономике раздатка при отсутствии возможности использовать опцию *выхода*.

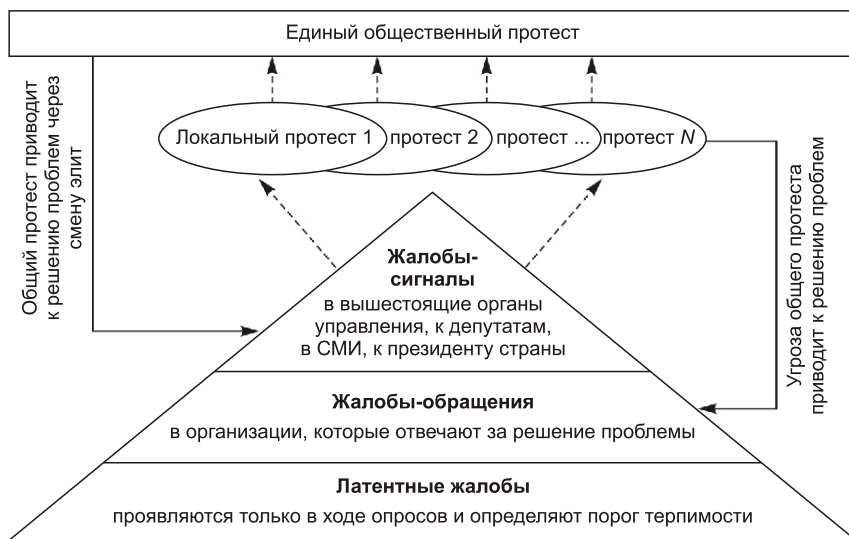
Вторым следствием этой теории является возможность оценки современной российской ситуации, в которой уже разрешен *выход*, но продолжают работать жалобы. Интегральный показатель по размеру вывода капиталов за рубеж и «утечки мозгов», с одной стороны, а с другой – по жалобам на разные стороны повседневного быта и условия труда в совокупности отражает качество государственного управления.

Третий прикладной результат состоит в том, что Хиршман вводит понятие гражданской жалобы, добавляя к административной жалобе публичные формы взаимодействия с властью, а также формы легального протеста в виде одиночных пикетов и массовых публичных выступлений. Современная российская практика протестных выступ-

⁸ См.: 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.

⁹ URL: http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik_is_2010_1.pdf .

¹⁰ URL: <http://tass.ru/obschestvo/4439432> .



Механизм принятия решения по жалобам

лений по отдельным социально-экономическим проблемам показывает, что такая форма гражданских жалоб влияет на государственное управление гораздо эффективнее, чем любая административная жалоба (см. рисунок). Так, по оценке политолога Е. Шульман, законопроект Госдумы о контрсанкциях в 2018 г. был радикально изменен именно из-за активной подачи жалоб в разных публичных формах представителями некоммерческих организаций, специалистами и отдельными гражданами¹¹. В 2019 г. власти Забайкальского края отказались из-за протестов от строительства мусорного полигона около Читы¹². А Шиес из-за массовых протестов исключили из списка мест по вывозу московского мусора¹³.

¹¹ URL: <https://echo.msk.ru/programs/status/2202084-echo/> .

¹² URL: <https://echo.msk.ru/news/2506031-echo.html> .

¹³ URL: https://www.znak.com/2019-12-16/vlasti_moskvy_opredelili_regiony_kuda_budet_vyvozitsya_bolshaya_chast_stolichnogo_musora .

Осознание этого обстоятельства уже происходит на уровне федеральной власти. В частности, В.В. Путин заявил: «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»¹⁴.

Гражданские жалобы в западных странах, политика которых направлена на расширение порядка открытого доступа, используются и в государственном секторе при предоставлении общественных услуг, и в рыночном сегменте для выстраивания успешных конкурентных стратегий [3]. Современные европейские программы мягкого регулирования и демократизации государственного управления вовлекают граждан в совместные действия на местном уровне, в том числе посредством жалоб. Гражданские жалобы актуализируются в американской программе «We the People», стимулирующей прямую коммуникацию граждан с президентом США подобно прямой линии с президентом России в современной российской практике [4, с. 7].

Мировой опыт демонстрирует: гражданские жалобы – необходимое условие создания демократического порядка открытого доступа. Развитые страны Запада усовершенствовали российскую практику и преобразовали административные жалобы в гражданские формы. Актуальная задача управления в России – адаптировать международный опыт использования гражданских жалоб с целью расширения сферы публичного диалога власти и общества. При этом количество жалоб не должно быть регламентировано в качестве показателя эффективности деятельности губернаторов, поскольку тогда нарушится спонтанный характер обратной связи, необходимый для выявления проблемных зон в развитии экономики и общества.

Статья подготовлена в рамках государственного задания по проекту XI.179.1.3 «Российское общество в движении: институциональная среда, структуры, практики и субъекты социальных изменений» № АААА-А17-117022250126-1

¹⁴ URL: <https://www.youtube.com/watch?v=sIjyVrhDQ68> .

Список источников

1. *Анисимов Е.В.* Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. – СПб.: Дмитрий Буланин, 1997. – 332 с.
2. *Бабинцев В.П., Шаповал Ж.А.* Публичные коммуникации власти и общества в регионе: проблемы и возможности конструктивных изменений // *Власть*. – 2018. – № 4. – С. 7–15.
3. *Барлоу Д., Меллер К.* Жалоба как подарок: Обратная связь с клиентом – инструмент маркетинговой стратегии. – М.: Олимп-Бизнес, 2006. – 299 с.
4. *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/> (дата обращения: 09.12.2019).
5. *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.
6. *Дитятин И.И.* Роль челобитных и земских соборов в управлении московского государства: Статьи по истории русского права. – СПб.: Русская мысль, 1895. – 638 с.
7. *Ключевский В.О.* Курс русской истории // *Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т.* – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – 414 с.
8. *Корнаи Я.* Дефицит. – М.: Наука, 1990. – 607 с.
9. *Куда идет Россия: Социальная трансформация постсоветского пространства* / Под ред. Т.И. Заславской. – М.: Аспект-Пресс, 1996. – 512 с.
10. *О работе с письмами трудящихся* / Под ред. Н.Н. Казакевича и А.В. Калитиевской. – М.: Юридическая литература, 1980. – 328 с.
11. *Павлов-Сильванский Н.П.* Феодализм в России. – М.: Наука, 1988. – 579 с.
12. *Поланьи К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени. – М.: Алетейя, 2002. – 314 с.
13. *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен // *Соловьев С.М. Сочинения: В 18 т.* – М.: Мысль, 1988. – Т. 7. – 776 с.
14. *Туган-Барановский М.И.* Русская фабрика в прошлом и настоящем: Историческое развитие русской фабрики в XIX веке. – М.: Наука, 1997. – 736 с.
15. *Хиришман А.О.* Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств. – М.: Новое издательство, 2009. – 156 с.
16. *Muravyeva M.* The culture of complaint: Approaches to complaining in Russian: An overview // *Laboratorium*. – 2014. – No. 3 (6). – P. 93–104. – URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471> (дата обращения: 09.12.2019).

Информация об авторе

Бессонова Ольга Эрнестовна (Россия, Новосибирск) – доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: beol@ngs.ru).

DOI: 10.15372/REG20200205

Region: Economics & Sociology, 2020, No. 2 (106), p. 92–111

O.E. Bessonova

THE ROLE OF COMPLAINTS INSTITUTION IN CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION

The article substantiates the universal character of complaints as a non-market feedback signal. The complaints institution is actively used today in social states as legal civic protests. In Russia, the administrative complaints institution served to collect feedback throughout the entire history of the razdatok (“distributive”) economy. We show different stages of the evolution of institutional forms of complaints, from petitions to administrative complaints organically embedded in the hierarchical resource distribution system. The article demonstrates a mechanism for using complaints in decision-making at various management levels and compares Russian and western practices of including civil complaints in the public administration process. In the West, civil complaints are used in the public sector when providing services to citizens. We emphasize the transformation of administrative complaints into civil ones, including legal protest action.

Keywords: administrative complaints institution; feedback signal; service work; razdatok economy; civic protest

For citation: *Bessonova, O.E. (2020). Rol instituta zhalob v sovremennoy praktike upravleniya [The role of complaints institution in contemporary public administration]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 2 (106), 92–111. DOI: 10.15372/REG20200205.*

*The publication is prepared within the government order under the project XI.179.1.3 «Russian society in motion: institutional environment, structures, practices, and subjects of social change»
No. AAAA-A17-117022250126-1*

References

1. *Anisimov, E.V.* (1997). Gosudarstvennye preobrazovaniya i samodержavie Petra Velikogo [State Transformations and Autocracy of Peter the Great]. St.-Petersburg, Dmitriy Bulanin Press, 332.
2. *Babintsev, V.P. & Zh.A. Shapoval.* (2018). Publichnye kommunikatsii vlasti i obshchestva v regione: problemy i vozmozhnosti konstruktivnykh izmeneniy [Public communications of power and society in the region: problems and opportunities for constructive change]. Vlast Publ., 4, 7–15.
3. *Barlow, J. & C. Moller.* (2006). Zhaloba kak podarok: Obratnaya svyaz s klientom – instrument marketingovoy strategii [A Complaint Is a Gift: Recovering Customer Loyalty When Things Go Wrong]. Moscow, Olimp-Biznes Publ., 299.
4. *Bogdanova, E.A.* (2014). Issledovaniya zhalob: traditsii i perspektivy [Researching Complaints: Traditions and Perspectives]. Laboratorium, Vol. 6, No. 3, 8–12. Available at: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/497/> (date of access: 09.12.2019).
5. *Volodin, A.Yu.* (2004). Zhaloby rabochikh v kontse XIX – nachale XX v.: mekhanizm funktsionirovaniya sotsialnoy informatsii [Complaints of workers in the late XIX – early XX century: the mechanism of the functioning of social information]. Rol informatsii v formirovanii i razvitiu sotsiuma v istoricheskom proshlom [The Role of Information in the Formation and Development of Society in the Historical Past]. Moscow, Institute of World History RAS Publ., 240–252.
6. *Dityatin, I.I.* (1895). Rol chelobitnykh i zemskikh soborov v upravlenii moskovskogo gosudarstva: Statyi 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, Russkaya Mysl Publ., 638.
7. *Klyuchevskiy, V.O.* (1988). Kurs russkoy istorii. Sochineniya: V 9 t. T. 3 [Course of Russian History. Works: In 9 vols. Vol. 3]. Moscow, Mysl Publ., 414.
8. *Kornai, J.* (1990). Defitsit [Economics of Shortage]. Moscow, Nauka Publ., 607.
9. *Zaslavskaya, T.I.* (Ed.). (1996). Kuda idet Rossiya: Sotsialnaya transformatsiya postsovetskogo prostranstva [Where Does Russia Go: Social Transformation of the Post-Soviet Space]. Moscow, Aspect-Press Publ., 512.

10. *Kazakevich, N.N. & A.V. Kalitievskaya* (Eds.). (1980). *O rabote s pismami trudyashchikh* [On Work with Letters of Working People]. Moscow: Yuridicheskaya Literatura Publ., 328.

11. *Pavlov-Silvanskiy, N.P.* (1988). *Feodalizm v Rossii* [Feudalism in Russia]. Moscow, Nauka Publ., 579.

12. *Polanyi, K.* (2002). *Velikaya transformatsiya: Politicheskie i ekonomicheskie istoki nashego vremeni* [The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time]. Moscow, Aletheia Publ., 314.

13. *Soloviev, S.M.* (1988). *Istoriya Rossii s drevneyshikh vremen. Sochineniya: V 18 t. T. 7* [History of Russia Since Ancient Times. Works: In 18 vols. Vol. 7]. Moscow, Mysl Publ., 776.

14. *Tugan-Baranovsky, M.I.* (1997). *Russkaya fabrika v proshlom i nastoyashchem: Istorieskoe razvitiye russkoy fabрики v XIX veke* [Russian Factory in the Past and Present: Historical Development of the Russian Factory in the XIX Century]. Moscow, Nauka Publ., 736.

15. *Hirschman, A.O.* (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 Izdatelstvo Publ., 156.

16. *Muravyeva, M.* (2014). The culture of complaint: Approaches to complaining in Russia: An overview. *Laboratorium*, 3 (6), 93–104. Available at: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471> (date of access: 09.12.2019).

Information about the author

Bessonova, Olga Ernestovna (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Sociology), Leading Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: beol@ngs.ru).

Поступила в редколлегию 11.12.2019.

После доработки 17.01.2020.

Принята к публикации 20.01.2020.

© Бессонова О.Э., 2020