

## НОВЫЕ ТЕКСТЫ

О. Э. Бессонова

# Трансформация института административных жалоб в гражданские формы<sup>1</sup>



**БЕССОНОВА Ольга Эрнестовна** — доктор социологических наук, ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН. Адрес: 630090, Россия, г. Новосибирск, проспект Академика Лаврентьева, д. 17.

Email: [beol@ngs.ru](mailto:beol@ngs.ru)

*На основе интеграции теории «голос—выход» А. Хиримана и авторской теории раздаточной экономики обоснован универсальный характер института жалоб как механизма генерации новых социальных практик и проведён анализ гражданской жалобы. В порядках ограниченного доступа жалобы — это атрибут административного управления, в то время как в порядках открытого доступа используются гражданские жалобы, которые не только поступают в органы власти, но и предъявляются в публичных формах. В отличие от распространённого понимания жалоб как социально-психологического феномена, в данной статье вскрывается механизм их активного влияния на формирование институциональной среды на протяжении всего исторического развития, что объясняет возрождение этого института в качестве сигнала обратной связи в новых цифровых и коммуникативных формах в современной российской экономике. Для решения этой задачи использовалась методология анализа институциональных изменений как «зависимости пути от предшествующего развития», в рамках которой прослеживается становление и развитие базового института жалоб на трёх этапах эволюции раздаточной экономики в России, а также обретение им современного состояния на базе новых платформ и разрешённых публичных мероприятий. В результате зафиксирован постепенный переход к гражданским формам жалоб, которые включают разные виды публичной активности для предъявления нерешённых проблем. Установлено, что локальные протесты в регионах по социально-экономическим проблемам, по сути, являются неформализованной частью института жалоб и активно влияют на принятие решений в современной модели управления.*

**Ключевые слова:** институциональные изменения; трансформация; институт административных жалоб; гражданская жалоба; сигнал обратной связи; локальные протесты.

Одним из существенных отличий между порядками ограниченного и открытого доступа [Норт, Уоллис, Вайнгайт 2011] являются институциональные формы жалоб как каналы связи власти и общества. В порядках ограниченного доступа жалобы — это атрибут административного управления, при котором контроль за принятыми мерами осуществляют вышестоящие органы без участия гражданского общества. Сами жалобы в основном имеют латентный, непубличный характер, выплёскиваясь на страницы средств

<sup>1</sup> Исследование выполнено в рамках Базового проекта Института экономики и организации промышленного производства (ИЭОПП) СО РАН «Актеры, драйверы, последствия социальных изменений в современном обществе: теория и эмпирика» 5.2.1.3 (0260-2021-0001)..

массовой информации в особо острых случаях. В порядках открытого доступа жалобы приобретают гражданский характер, так как не столько поступают в органы управления, сколько демонстрируются на публичных мероприятиях в форме пикетов, митингов и шествий. Они активно используются в промежутках между выборами, показывая направление формирования стратегического курса.

В рамках авторской теории раздатка<sup>2</sup> было установлено что в раздаточной экономике регулировка потоков сдач—раздач в рамках общественно-служебной собственности осуществляется с использованием института жалоб. Жалобы в широком смысле — это обращение в органы власти по установленным правилам. В отличие от распространённого понимания жалоб как социально-психологического феномена, в данной статье вскрывается механизм их активного влияния на формирование институциональной среды и принятие управленческих решений на протяжении всего исторического развития, что объясняет возрождение этого института в качестве сигнала обратной связи в новых цифровых и коммуникативных формах в современной российской экономике.

Для решения этой задачи использовалась методология анализа институциональных изменений как «зависимости пути от предшествующего развития» (Д. Норт, Д. Кларк), в рамках которой прослеживаются становление и развитие базового института жалоб на трёх этапах исторического развития России, а также обретение им современных институциональных форм на базе цифровых платформ и разрешённых публичных мероприятий.

Источниками аргументации являлись фундаментальные тексты, анализирующие оригинальные исторические документы (тексты жалоб, законодательство, свидетельства современников), а также специализированные научные монографии и диссертационные исследования с большим объёмом первичной информации. Для обоснования эффективной роли жалоб, перерастающих в публичные выступления, использовались фактические данные, опубликованные в электронных средствах массовой информации.

Институт жалоб — традиционный канал обратной связи нерыночного типа, существовавший на протяжении всего исторического развития России. Законодательная основа института жалоб постоянно совершенствовалась, рационализировался порядок их прохождения. Это привело к трансформации челобитной в административную жалобу, следствием чего стало включение института жалоб во все уровни иерархии с целью коррекции принимаемых решений.

## Челобитные — первичная институциональная форма жалоб

В IX–XII веках сформировался общинный раздаток, при котором сбор ресурсов происходил на основе установленного «урока» для общин. При этом общинник мог покинуть общину только *в случае подачи жалобы* великому князю. «По жалобам своих подданных князь вершил суд и расправу, изменял величину дани» [Соловьёв 1989: 215]. Право жалобы впервые было закреплено в уставных грамотах князей, а затем зафиксировано в «Русской Правде». Судебная и административная жалобы в этот период ещё не разделяются.

С конца XV века и до XIX века господствовал поместный раздаток, при котором вся земля и средства производства раздавались ступенчато: государство наделяло помещиков, а они — крестьян. Потоки сдач также были двойными: один — в государственную казну в виде податей и повинностей; другой в виде оброка и барщины направлялся помещику на основе крепостного права. При этом помещики

<sup>2</sup> Раздаток — экономическая система, в которой нерыночные механизмы играют доминирующую роль, а рыночные — вспомогательную. Включает отношения сдач—раздач, общественно-служебную собственность, служебный труд и жалобы в виде обратной связи [Бессонова 2006].

были обязаны служить государству по военным и хозяйственным делам. В этот период окончательно сложилась система управления, когда функции были закреплены за ведомствами, принимавшими решения с учётом челобитных<sup>3</sup> от всех слоёв населения. «Всё значение сословий в области законодательства сводится к праву жалобы» [Павлов-Сильванский 1988: 137].

Российский историк И. И. Дитятин впервые выделил тип административной жалобы, отделив её от судебной жалобы или иска, как важный корректирующий сигнал, при этом обратил внимание, что большинство таких жалоб содержат предложения об исправлении сложившейся негативной ситуации. «Статья Уложения содержит два вида челобитных — жалобы на решения суда и об иных делах. Под “челобитными об иных делах” понимаются жалобы на “тяготы и разорения от налогов и поборов”, просьбы о льготах и мерах по облегчению положения челобитчиков. В этих челобитных и выражалась народная инициатива, так как *проект челобитной сплошь и к ряду обращался в самый закон*» (Курсив мой. — О. Б.) [Дитятин 1895: 281].

Практика подачи челобитной и принятия по ней решения описана Дитятиным на основе анализа старинных документов и летописей: челобитные подавались от имени отдельных лиц или от целых сословий и общин. При каждом выходе царя его сопровождали боярин и дьяк из Челобитного приказа. Далее челобитные поступали на рассмотрение царя через Боярскую Думу. Подьячие Челобитного приказа читали царское решение или ответ на челобитье «на площади, перед царским двором, всем людям», а по прочтении отдавали челобитную «именно тем людям, чья та челобитная будет». Подписная челобитная, то есть возвращённая в соответствующий Приказ с надписью «царь указал и бояре приговорили», за которой следовало изложение самого приговора, *обращалась в закон*. Уложение 1649 г. запрещало под страхом наказания батогами и тюрьмой лично обращаться к государю и предписывало сначала обращаться в соответствующий Приказ [Дитятин 1895: 280–281].

Роль жалоб в качестве сигналов обратной связи выразилась в положении Челобитного приказа среди других ведомств в 1550–1649 гг., когда готовилось Уложение. Челобитный приказ превратился в законодательное учреждение и в общее хранилище законов [Владимирский-Буданов 1995: 233]. Челобитные затрагивали все стороны общественных отношений, которые регулировались в значительной степени под их влиянием, а также тех предложений и мер, которые указывались в этих челобитных. Приведём наиболее значительные примеры влияния челобитных на формирование институциональной среды:

- реформа местного управления при Иване Грозном состояла в *отмене системы кормления*. В период существования кормленщиков выработался порядок должностной ответственности по жалобам. По окончании срока службы обыватели, потерпевшие от произвола, могли жаловаться на действия кормленщика, если находили их неправильными. Жалоб стало так много, что царь изменил всю организацию управления, заменив правительственные органы, назначавшиеся им самим в Москве из служилых людей, выборными из местного населения;
- *поместная система* сложилась под сильным влиянием челобитных. Указная книга помещного приказа показывает, что многие законодательные акты по помещному вопросу фактически были ответами на коллективные дворянские челобитные [Высоцкий 1988: 10];

<sup>3</sup> Челобитная включала акт «лбом (челом) бить», то есть, становясь на колени или кланяясь таким образом, чтобы лоб касался земли, перед царём. Слово «челобитная» использовалось практически до конца XVIII столетия, а в 1786 г. был издан Сенатский указ (см.: Полное собрание законов Российской империи, изданное под руководством М. М. Сперанского в 1830 г.: закон 16.329, с. 534; URL: [http://nlr.ru/e-res/law\\_r/search.php](http://nlr.ru/e-res/law_r/search.php)), согласно которому она была переименована в жалобницу (жалобу), и словосочетание «бить челом» было заменено на слова «приносить жалобу» (подать жалобу).

— *крепостное право* складывалось постепенно и по тому направлению, какое ему задавали челобитные служилых людей. «В этих челобитных выразилась инициатива многих отдельных мер, к которым прибегло московское правительство для достижения полной крестьянской крепости земле» [Дитятин 1895: 284].

По жалобам осуществлялся контроль за соблюдением установленных правил взаимодействия между помещиками и крестьянами. По свидетельству государственного деятеля середины XVII века Г. К. Котошихина, когда боярам и другим чинам «даются поместья и вотчины, то им пишут в жалованных грамотах, что им крестьян от всяких обид и налогов оберегать, а подати с них собирать по силе. А будет вотчинник или помещик с их собирать поборы великие и будет челобитье, что он над ними так и чинил, то поместья их возьмут назад на царя» [Котошихин 1884: 166].

Жалобы являлись ограничителями для увеличения сборов с населения. В. О. Ключевский довольно 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” пондобившуюся сумму и предписывало собрать её с угрозами за недобор в виде единовременного “запроса” или единовременного налога. Недоимки и докучливые жалобы, что платить невмочь, служили единственными сдержками такой беспечальной финансовой политики» [Ключевский 1989: 251].

## Иерархическая жалоба — развивающаяся институциональная форма

Со времён Петра I институт жалоб существенно рационализировался. Был издан ряд указов, запрещавших людям всех сословий обращаться с жалобами к первому лицу помимо правительственных учреждений. Были разработаны правила для прошений и жалоб, подаваемых в правительственные и судебные места, а также введена специальная должность *рекетмейстера*<sup>4</sup>, который принимал и рассматривал жалобы от челобитчиков на медленное или неправое решение их дел в коллегиях.

В первой редакции указа «Каким образом с будущего 1719 г. челобитчикам поступать» Пётр I отмечал, что практика обращения непосредственно к нему более невыносима, поскольку просители «непрестанно докучают о своих обидах везде, во всяких местах, не давая покоя, и он должен заниматься только разбором жалоб — на другое ему не хватает ни времени, ни сил». В 1710-е гг. Петр многое сделал для упорядочивания прохождения челобитных. После образования губерний была регламентирована последовательность их прохождения: комендант — губернатор — Сенат — Государь. Одновременно оговаривалось, при каких обстоятельствах возможно обращение челобитчиков непосредственно к царю: государственная измена, бунт, похищение казны. Все остальные челобитные должны были подаваться в заведённом раз и навсегда порядке, суть которого — в обязательности прохождения жалоб по всем инстанциям, не пропуская ни одного звена. Тем не менее сохранялась практика приёма челобитных самим Петром I, огромное количество жалоб в нарушении принятых законов поступало в его Кабинет [Анисимов 1997: 263, 265, 287].

С появлением в 1721 г. посессионных рабочих, закреплённых за мануфактурами, им, как и остальным сословиям, разрешалось подавать жалобы. На характер действия механизма жалоб обратил внимание М. И. Туган-Барановский, который выявил взаимосвязь между объёмом и регулярностью жалоб на принятие управленческих решений по изменению фабричного законодательства. Его фундаментальный труд «Русская фабрика в прошлом и настоящем» (1898) изобилует описанием характера жалоб и реакцией власти на них. Подводя итоги своего объёмного исследования, он резюмирует: «Первый

<sup>4</sup> См.: Рекетмейстер. Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. URL: [https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz\\_efron/86905/Рекетмейстер](https://dic.academic.ru/dic.nsf/brokgauz_efron/86905/Рекетмейстер)

шаг нашего правительства в области фабричного законодательства был вызван взаимными жалобами фабрикантов и рабочих друг на друга» [Туган-Барановский 1997: 213]; «В конце 1830-х гг. 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: 176–177].

## Административная жалоба — зрелая институциональная форма

В XX веке, в 1917–1990 гг., экономика развивалась на административном раздатке с плановым хозяйственным механизмом. Вся произведённая продукция сдавалась, а все ресурсы раздавались на нормативной основе. Директивная модель управления строилась по территориально-отраслевому принципу, при этом многоканальная система приёма жалоб обеспечивала обнаружение проблемных зон.

Институт жалоб после его разрушения на рубеже XIX–XX веков был воссоздан практически с нуля и достиг высокого уровня развития, пронизывая все управленческие структуры. Несмотря на то что марксизм как господствующая идеология не содержал ни одного положения, касающегося жалоб, логика институтов раздатка поставила перед необходимостью создавать органы по приёму жалоб и механизмы их обслуживания. Именно В. И. Ленину, как свидетельствуют исторические источники, принадлежала инициатива организации приёма граждан руководителями высших органов власти и регулярных поездок должностных лиц по стране для приёма от населения жалоб, по аналогии с поездками Екатерины II сразу после вступления на трон [Казакевич, Калитиевская 1980: 6]. Сначала восстановление института жалоб происходило по трафарету предыдущих этапов — место Челобитного приказа заняло Центральное бюро жалоб и его местные отделения, и к 1970-м гг. институт жалоб приобрёл свои зрелые формы, став имманентной частью административного управления.

Преимущество института жалоб между разными историческими эпохами подтверждает тот факт, что в общине крестьянин не сталкивался лицом к лицу с властью. Между ним и административным органом всегда стояла община в лице своего представителя (представителей). В советский период практика коллективных жалоб через представителя дополнилась индивидуальными жалобами в профсоюзы, но главным образом — в парткомы. Таким образом, можно считать парткомы наследниками функции посредничества между сельским сообществом и вышестоящей властью — институционально обновлённой формой обратной связи власти с народом в период «руководящей роли КПСС».

В плано-раздаточной экономике был существенно усовершенствован механизм влияния жалоб на принимаемые решения. Граждане и хозяйствующие субъекты имели право жаловаться и активно использовали это право. Но не всякая жалоба являлась руководством к действию: необходима была критическая масса жалоб на каждом уровне иерархии, чтобы они попадали на рассмотрение следующего уровня управления. Чем выше положение жалующегося, тем больший вес имела жалоба, поскольку чем выше уровень управления, тем для большего числа хозяйственных ячеек необходима была координация потоков сдач и раздач. В результате жалоба приобретала соответствующий вес, от которого зависели очерёдность и объём выделения ресурсов.

Сигнальный механизм в форме жалоб был замечен исследователем нерыночных экономик Я. Корнаи. В концепции редистрибутивной экономики, описанной до него, «Центр» регулирует потоки ресурсов без каких-либо ограничений и обратной связи с объектом управления. Корнаи, анализируя централизованную экономику советского типа, постоянно подчёркивает её нерыночный механизм обратной связи, базируясь на теории А. Хиршмана. В самом общем виде его действие выглядит следующим образом: данные о выполнении планов обобщаются в письменных отчётах. Им, однако, сопутствует

ещё один сигнал — живая речь, *голос*, в связи с чем сигналы передаются не циклическим колебанием цен (в отличие от действующих в капиталистической экономике), а через различные статистические «количественные» данные, и предупреждающие *голоса*, поступающие от хозяйственных руководителей и населения. Эта обратная связь даёт 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 [Корнаи 1990].

Я. Корнаи разворачивает данное положение своей теории для разных экономических явлений, сгруппированных нами по нескольким институциональным механизмам:

- *Механизм 1. Распределение инвестиций по узким местам с учётом жалоб.* Осуществление капиталовложений постоянно сталкивается с недостатком ресурсов, узкими местами. Всё больше возникает жалоб из-за дефицита, и эти жалобы заставляют государственные органы прибегать к прямому вмешательству. При распределении ресурсов предпочтение следует отдать той отрасли, в которой сохраняется острый дефицит и откуда раздаются жалобы. Инвестиционные планы составляют на продолжительный период, однако 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: 200, 301, 367];
- *Механизм 2. Жалобы руководителей — выявление острых проблем.* Наиболее важные результаты напряжённости заработной платы — текучесть кадров и рост количества жалоб. Следуя классификации А. Хиршмана, оба вида обратных связей появляются одновременно — как *выход*, так и *голос*. Это не значит, что рабочие немедленно начинают действовать (собственными силами или через профсоюзы) против руководителей, которые тоже борются за корректировку заработной платы. Ведь именно к руководителям поступают жалобы, а текучесть рабочей силы вызывает трудности в повседневной работе [Корнаи 1990: 422, 424];
- *Механизм 3. Жалобы потребителей — сигнал неудовлетворённого спроса.* Голос потребителя, его жалоба на дефицит позволяют судить о спросе. И чем настойчивее потребитель в своём поиске и громче его жалоба, тем мощнее этот сигнал [Корнаи 1990: 123];
- *Механизм 4. Минимизация жалоб как критерий политической стабильности.* С этой точки зрения Я. Корнаи рассматривает ситуацию потребительских цен. Бюджетное ограничение домашнего хозяйства является жёстким, 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 серьёзным реформам потребительских цен [Корнаи 1990: 502, 529].

Именно механизм жалоб — ключевой с точки зрения общественной стабильности: в периоды отмены или блокировки жалоб наступали смуты и волнения. «Жалобы, накопившиеся в царствование Михаила Фёдоровича, произвели взрыв в Москве и других городах в начале царствования Алексея Михайловича, следствием чего были Соборное уложение 1649 г., уничтожение закладничества, мера против английских купцов» [Соловьёв 1989: 39]. Екатерина II, отменившая право жалобы крестьян на помещиков, через несколько лет получила восстание Пугачёва. В 1900–1914 гг. не прекращались жалобы заводских рабочих на фабрикантов [Володин 2004], очень похожие на жалобы в сегодняшней россий-

ской жизни, а в 1917 г. большинство рабочих поддержало революционное изменение экономического строя.

### Гражданская жалоба — демократическая форма обратной связи

Теоретические основы практики использования гражданских жалоб заложил А. Хиршман в 1970 г. В его теории *выход* и *голос* как механизмы рыночные и нерыночные представлены действующими силами, равными по рангу и значимости. *Голос*<sup>5</sup> мы будем понимать как любую попытку не уйти от проблемы, 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: 36]. В западной экономической мысли признано, что А. Хиршман осуществил фундаментальное исследование того, 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, пытающихся устранить этот разрыв (см. рис. 1).

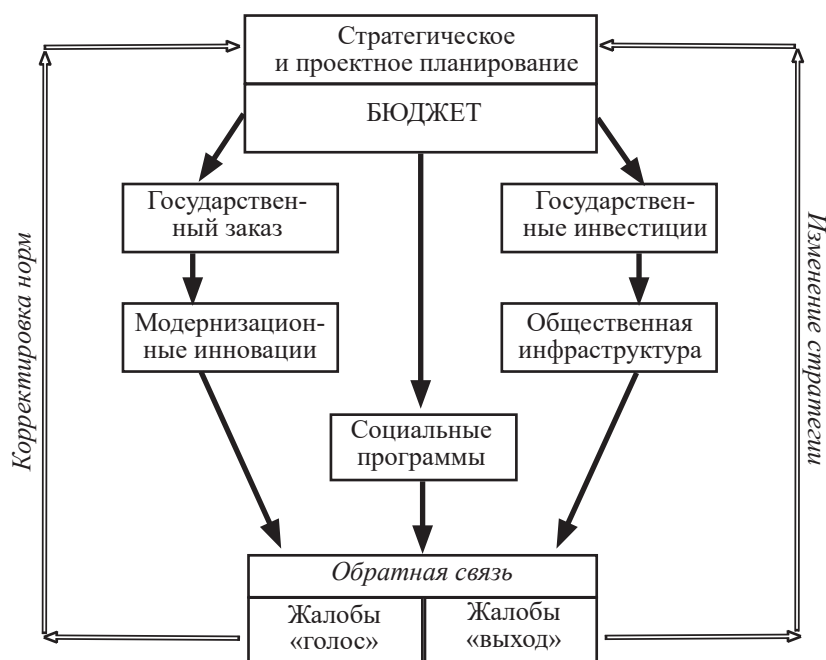


Рис. 1. Механизм социального государства с двойной обратной связью

«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: 13].

В трансформационные фазы раздаточной экономики России параллельно развёртыванию рыночной экономики происходило свёртывание института жалоб: «Как ни естественно само по себе, казалось бы, право жителей государства заявлять свои просьбы и жалобы, это право далеко не всегда признавалось государями» [Павлов-Сильванский 1988: 137]. В период рыночных преобразований конца XX века институт жалоб также был подвергнут демонтажу вместе с административной моделью управления.

<sup>5</sup> А. 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: 39].

Социологические опросы того времени показывали, что многие «даже пожаловаться сейчас не знают куда» [Штейнберг 1996: 466]. С 2000 г. институт жалоб начал возрождаться и приобретать новые формы. 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 приём руководителей органов власти, выездные встречи представителей власти с населением, деятельность общественных палат, общественных советов при органах исполнительной власти. Вторым типом диалоговых площадок между государством и гражданами — это 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.

С 2019 г. в Администрации Президента осуществляется отслеживание реакции регионов на жалобы в социальных сетях при помощи компьютерной программы «Инцидент менеджмент»<sup>6</sup>. На российском интернет-форуме представитель президента отметил, что «активная работа в соцсетях — это теперь прямая обязанность губернаторов: "золотой стандарт" работы власти в соцсетях — не просто написать человеку ответ на его обращение, но стоит приехать и лично посмотреть, как власти реагируют на жалобы»<sup>7</sup>. 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 незапланированные выезды на проблемные объекты по жалобам в соцсетях<sup>8</sup>. Приложение «Instagram» стало для губернаторов, по существу, новой формой «жалобной книги»<sup>9</sup>. В конце 2019 г. МВД России пересмотрело регламент рассмотрения жалоб в связи с запуском цифровой платформы для приёма 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<sup>10</sup>. В начале 2020 г. президентом поставлена задача разработки портала обратной связи с населением во всех регионах страны<sup>11</sup>.

Любая жалоба включает три компонента: неудовлетворённость ситуацией, обоснование этой неудовлетворённости, просьбу и (или) предложение о разрешении этой ситуации, а также перечисление нижестоящих органов власти, куда обращались, но не получили помощи, если это имело место. Вся совокупность жалоб за определённый период даёт полную картину о проблемных участках хозяйства.

Административные жалобы (в отличие от судебных или бытовых) имеют сложную внутреннюю структуру и бывают четырёх видов (см. рис. 2):

— *жалобы-сигналы* — являются наиболее сильной формой выражения недовольства состоянием дел; с такими жалобами население обращается в вышестоящие органы управления, к депутатам, в СМИ;

<sup>6</sup> См.: Как Кремль будет реагировать на жалобы в соцсетях. 2018. 23 июля. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/23/07/2018/5b50d1579a7947c62c195e8b>

<sup>7</sup> См.: Губернаторы ВКонтакте. Будет ли толк от жалоб властям в соцсетях? 2019. 13 ноября. Аргументы и факты. URL: [https://aif.ru/politics/russia/gubernatory\\_vkontakte\\_budet\\_li\\_tolk\\_ot\\_zhalob\\_vlastyam\\_v\\_socsetyah](https://aif.ru/politics/russia/gubernatory_vkontakte_budet_li_tolk_ot_zhalob_vlastyam_v_socsetyah)

<sup>8</sup> См.: Составлен рейтинг губернаторов по количеству рабочих поездок в своих регионах. 2019. 27 декабря. Новый день. URL: <https://newdaynews.ru/moskow/680161.html>

<sup>9</sup> См.: Губернаторы российских регионов стали активнее пользоваться аккаунтами в соцсетях. 2018. 25 декабря. ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5951947>

<sup>10</sup> См.: МВД поменяло регламент для рассмотрения жалоб предпринимателей. 2019. 19 ноября. ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/7149943>

<sup>11</sup> См.: Центры управления регионами и портал обратной связи с населением. URL: <https://www.comnews.ru/reviews/novyi-center-upravleniya>



- *жалобы-обращения* — с ними обращаются непосредственно в те организации, которые отвечают за решение данной проблемы;
- *латентные жалобы* — представляют собой выражение недовольства, высказываемое только в тех случаях, когда об этом специально спрашивают и обнаруживают проблемы, с наличием которых население вынужденно смирилось, но после обнародования результатов опросов общественного мнения они превращаются в жалобы-сигналы;
- *локальные протесты* — возникают после безуспешной подачи жалоб в разного рода инстанции, однако на самой акции, как правило, вновь подаётся обращение к вышестоящему органу власти (министрам, премьер-министру, президенту), что, по сути, делает их неформализованной частью института жалоб.

Экономика находится в состоянии стабильного функционирования, если основу административных жалоб составляют жалобы-обращения. Увеличение доли латентных жалоб и жалоб-сигналов означает ухудшение экономического положения.

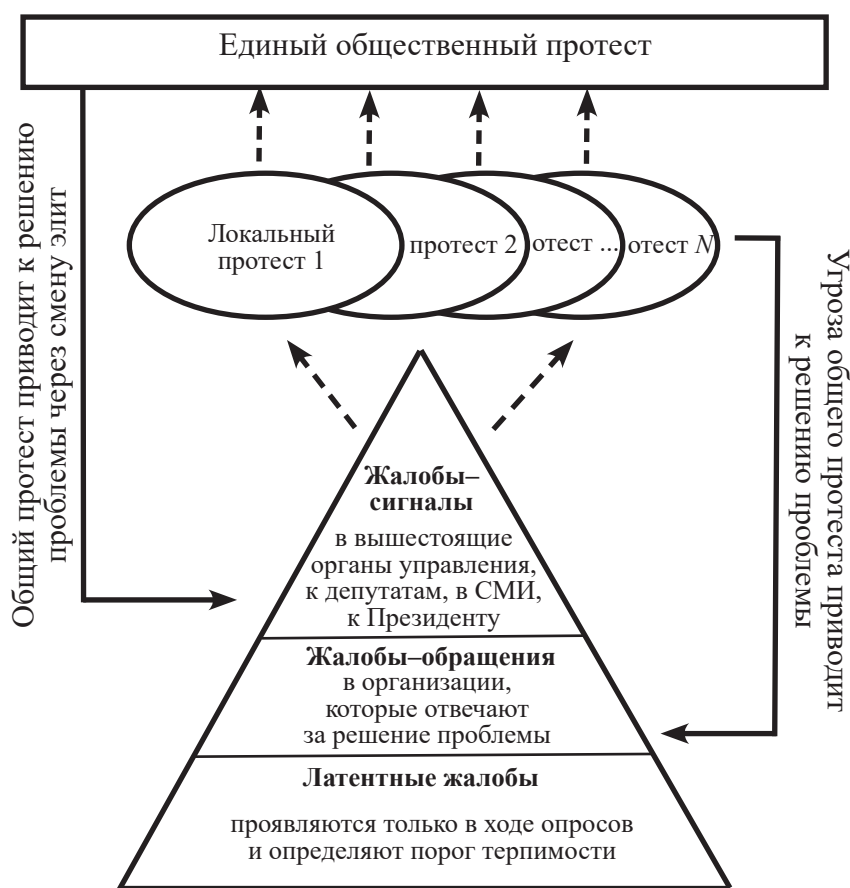


Рис. 2. Институциональный механизм принятия решений по жалобам

Институт жалоб как механизм обратной связи имеет свои специфические особенности. Первая из них заключается в следующем: реакция властей на жалобы происходит с существенным лагом, поэтому кажется, что этот механизм не только неэффективный, но и просто неработающий. Однако неудовлетворённые жалобы-обращения пополняют «резервуар» латентных жалоб, который имеет ментальные пределы, а после их достижения выплёскиваются как жалобы-сигналы высшему руководству страны. Значительный объём таких сигналов часто приводит к изменению политики в той или иной сфере.

Пример из текущей практики: новая жилищная политика была сформирована в связи с потоком жалоб социально-служебных слоёв («бюджетников») на полную невозможность приобрести жильё. 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 нерешённым вопросом начали заниматься. В такой ситуации латентные жалобы переходят в активную фазу жалоб-обращений, демонстрируя надежду населения на решение накопившихся проблем, о которых ранее говорить считалось уже бесполезным. В новосибирском эксперименте по внедрению частных компаний в ЖКХ произошло именно это: новые компании были «завалены» жалобами на проблемы, накопившиеся практически за весь советский период [Бессонова, Кирдина, О'Салливан 1996].

Третья особенность жалоб: оценка региональных властей вышестоящим уровнем по объёму жалоб побуждает к блокировке любых недовольств, особенно в публичной форме, что загоняет «болезнь» внутрь социального организма. Кроме того, нереализованные жалобы-обращения с регионального уровня всё равно перетекают на федеральный в форме острых жалоб-сигналов. Например, опросы населения в 2010 г. показали, что почти 90% недовольны ценой и качеством услуг ЖКХ [Кульпина, Прудник 2010: 166], а в 2016 г., по данным Уполномоченного по правам человека, каждая четвёртая жалоба на федеральном уровне связана с ЖКХ<sup>12</sup>.

Теория А. Хиршмана приводит нас к трём принципиальным следствиям, относящимся к российской практике. Прежде всего, она снимает проклятье с «культуры жалобничества» в российской ментальности [Muravyeva 2014], доказывая, что жалобы являются объективным и эффективным механизмом обратной связи в условиях *верности* (*loyalty* по Хиршману) — служебного труда в экономике раздатка при отсутствии возможности использования опции *выхода*.

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

И наконец, третье следствие состоит в том, что расширяется понятие «жалоба»: к административной жалобе добавляются формы протеста в виде одиночных пикетов и массовых публичных выступлений. Это уже гражданская жалоба, влияющая на власть гораздо эффективнее, чем любая административная жалоба (см. рис. 2). Так, по оценке политолога 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 гражданами<sup>13</sup>. В 2019 г. власти Забайкальского края из-за протестов отказались от строительства мусорного полигона около Читы<sup>14</sup>. А посёлок Шиес из-за регулярных массовых протестов исключили из списка

<sup>12</sup> См.: Москалькова: каждая четвёртая жалоба на нарушение жилищных прав в 2016 г. связана с ЖКХ. 2017. 25 июля. ТАСС. URL: <http://tass.ru/obshchestvo/4439432>

<sup>13</sup> Шульман Е. 2018. 15 мая. Программа «Статус». *Эхо Москвы*. URL: <https://echo.msk.ru/programs/status/2202084-echo/>

<sup>14</sup> См. Власти Забайкальского края из-за протестов отказались от строительства мусорного полигона около Читы. 2019. 22 сентября. *Эхо Москвы*. URL: <https://echo.msk.ru/news/2506031-echo.html>

мест по вывозу московского мусора<sup>15</sup>. В 2020 г. в период пандемии жалобы-сигналы в адрес Президента и правительства активно стали посылаться через Интернет, что привело к публичному освещению проблем в здравоохранении и образовании.

Таким образом, на протяжении всего исторического развития институт жалоб в России был встроен в механизм принятия решений и существенно влиял на формирование институциональной среды. В современной экономике нерыночный сигнал обратной связи в форме института жалоб продолжает активно использоваться, поскольку государственный сектор, бюджетная сфера и пенсионный сегмент общества составляют существенную долю экономики, а проблемы размещения хозяйственных и строительных объектов, вызывающие коллективные жалобы и протесты, находятся в ведении органов государственной власти.

В западных странах институт гражданских жалоб дополняет регулярные выборные процессы в рамках демократического порядка открытого доступа. В порядке ограниченного доступа, который существует до сих пор в России, это фактически единственный официальный канал предъявления проблем населения. Институт жалоб — важнейший регуляторный механизм социально-экономической и политической жизни в России, имеющий длительный исторический контекст и многоуровневую структуру, вершиной которой является протест. Накопление не отвеченных жалоб приводит к увеличению протестного потенциала, в связи с чем власть расширяет и углубляет механизм обратной связи с помощью социальных сетей и цифровых платформ (например, порталы «Госуслуги» и «Обратная связь с населением»). Локальные протесты по социально-экономическим проблемам, по сути, являются верхушкой «айсберга» института жалоб, и ещё предстоит оценить характер влияния всех видов выражения общественного недовольства на принятие решений в современной модели управления.

## Литература

- Анисимов Е. В. 1997. *Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого*. СПб.: Дмитрий Буланин.
- Бабинцев В. П., Шаповал Ж. А. 2018. Публичные коммуникации власти и общества в регионе: проблемы и возможности конструктивных изменений. *Власть*. 4: 7–15. DOI: 10.31171/vlast.v26i4.5756
- Бессонова О. Э. 2006. *Раздаточная экономика России. Эволюция через трансформации*. 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.
- Владимирский-Буданов М. Ф. 1995. *Обзор истории русского права*. Ростов-на-Дону: Феникс.
- Володин А. Ю. 2004. Жалобы рабочих в конце XIX – начале XX в.: механизм функционирования социальной информации. В сб.: *Роль информации в формировании и развитии социума в историческом прошлом*. М.: ИВИ РАН; 240–252.
- Высоцкий Д. А. 1988. *Общественно-политические взгляды помещного дворянства и внутреннее развитие русского государства XVII в.* Автореф. на соиск. учен. степ. к. и. н. Ленинград.

<sup>15</sup> См.: Шиес исключили из списка мест, куда планируется вывозить московский мусор. 2019. 16 декабря. ZNAK. URL: [https://www.znak.com/2019-12-16/vlasti\\_moskvy\\_opredelili\\_regiony\\_kuda\\_budet\\_vyvozitsya\\_bolshaya\\_chast\\_stolichnogo\\_musora](https://www.znak.com/2019-12-16/vlasti_moskvy_opredelili_regiony_kuda_budet_vyvozitsya_bolshaya_chast_stolichnogo_musora)

- Дитятин И. И. 1895. *Роль челобитных и земских соборов в управлении московского государства. Статьи по истории русского права*. СПб.: Русская мысль.
- Казакевич Н. Н., Калитиевская А. В. (сост.) 1980. *О работе с письмами трудящихся. Сборник документальных материалов*. М.: Юридическая литература.
- Ключевский В. О. 1989. Сочинения: В 9 т. Т. 3: *Курс русской истории. Ч. 3*. М.: Мысль.
- Корнай Я. 1990. *Дефицит*. М.: Наука.
- Котошихин Г. П. 1884. *О России в царствование Алексея Михайловича*. СПб.: Издание Археографической комиссии. URL: <http://www.rummuseum.info/node/5090>
- Кульпина К. П., Прудник А. В. 2010. Обращения граждан как паллиатив гражданского участия в самоуправлении и социальной политике. *Вестник института социологии*. 1: 154–178. URL: [https://www.isras.ru/index.php?page\\_id=2624&jn=vestnik&jn=vestnik&jid=63](https://www.isras.ru/index.php?page_id=2624&jn=vestnik&jn=vestnik&jid=63)
- Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. 2011. *Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества*. М.: Изд-во Института Гайдара.
- Павлов-Сильванский Н. П. 1988. *Феодализм в России*. М.: Наука.
- Соловьев С. М. 1989. *История России с древнейших времён*. Сочинения: В 18 т. 4 (7). М.: Мысль.
- Туган-Барановский М. И. 1997. *Избранное. 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.
- Штейнберг И. Е. 1996. Крестьянство и власть: тенденции трансформации. Исследование власти в постсоветском селе. В сб.: *Куда идёт Россия. Социальная трансформация постсоветского пространства*. М.: Аспект-Пресс; 465–473. URL: [ecsocman.hse.ru/data/787/693/1219/074.shteinberg.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/787/693/1219/074.shteinberg.pdf)
- Muravyeva M. 2014. The Culture of Complaint: Approaches to Complaining in Russian. An Overview. *Laboratorium*. 6 (3): 93–104. URL: <http://www.soclabo.org/index.php/laboratorium/article/view/471>

## NEW TEXTS

Olga Bessonova

# Transformation of the Institution of Administrative Complaints in Civilian Uniforms

**BESSONOVA, Olga** —  
Doctor of Social Sciences,  
Leading Researcher, the  
Institute of Economics and  
Organization of Industrial  
Production Siberian Branch  
(SB) RAS. Address:  
17 Akademika Lavrentieva  
Ave., Novosibirsk, 630090,  
Russian Federation.

**Email:** [beol@ngs.ru](mailto:beol@ngs.ru)

## Abstract

On the basis of the integration of A. Hirschman's "voice—exit" theory and the author's theory of the distribution economy, the universal nature of the institution of complaints as a mechanism for generating new social practices is substantiated, and an analysis of civil complaints is carried out. In restricted access orders, complaints are an attribute of administrative management, while in open access orders, the civil complaints employed are not only received by the authorities but are also presented in public forms. In contrast to the widespread understanding of complaints as a socio-psychological phenomenon, this article reveals the mechanism of their active influence on the formation of the institutional environment throughout its historical development, which explains the revival of this institution as a feedback signal in

new digital and communicative forms in the modern Russian economy. To solve this task, we used a methodology of analyzing institutional changes as "a path dependent on the previous development," which traces the formation and development of the basic institution of complaints at three stages of the evolution of the distribution economy in Russia, as well as the institution's acquisition of a modern state on the basis of new platforms and authorized public events. As a result, there has been a gradual transition to civil forms of complaints, which include different types of public activity to present unresolved problems. It is established that local protests on socio-economic issues, in fact, are an unformalized part of the institution of complaints and actively influence decision-making in the modern management model.

**Keywords:** institutional changes; transformation; civil complaint; institution of complaint; open access order; democratic feedback mechanism.

## Acknowledgements

The study was carried out within the framework of the Basic Project of the Institute of Economics and Industrial Production Organization (IEOPP) of the SB RAS "Actors, drivers, consequences of social changes in modern society: theory and Empirics" 5.2.1.3 (0260-2021-0001).

## References

- Anisimov E. V. (1997) *Gosudarstvennye preobrazovaniya i samodержavie Petra Velikogo* [State Transformations and Autocracy of Peter the Great], St. Petersburg: Dmitriy Bulanin Press (in Russian).
- Babintsev V. P., Shapoval Zh. A. (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'*, no 4, pp. 7–15. DOI: [10.31171/vlast.v26i4.5756](https://doi.org/10.31171/vlast.v26i4.5756) (in Russian).

- Bessonova O. (2006) *Razdatochnaya ekonomika Rossii: evolyutsiya cherez transformatsii* [The Razdatok Russia Economy: Evolution through Transformation], Moscow: ROSSPEN (in Russian).
- Bessonova O., Kirdina S., O'Sullivan R. (1996) *Rynochnyi eksperiment v razdatochnoy ekonomike Rossii: Demonstratsionnye proekty v zhilishchnom khozyaistve* [Market Experiment in the Russian Distribution Economy: Demonstration Projects in the Housing Sector], Novosibirsk: NSU (in Russian).
- Dityatin I. 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: Russkaya mysl' (in Russian).
- Hirschman A. (2009) *Vykhod, golos i vernost': Reaktsiya na upadok firm, organizatsii i gosudarstv* [Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and State], Moscow: Novoe Izdatel'stvo (in Russian).
- Kazakevich N. N., Kalitievskaya A. V. (eds) (1980) *Orabotespis'mami trudyashchihsya. Sbornik dokumental'nykh materialov* [About Work with Letters of Working People. Collection of documentary materials], Moscow: Yuridicheskaya literature (in Russian).
- Klyuchevskiy V. O. (1984) *Kurs russkoy istorii. Sochineniya* [Course of Russian History. Works], 9 vols., vol. 3, Moscow: Mysl' (in Russian).
- Kornai Ja. (1990) *Defitsit* [Economics of Shortage], Moscow: Nauka (in Russian).
- Kotoshikhin G. (1884) *O Rossii v tsarstvovanie Aleksey Mikhailovicha* [On Russia during the Reign of Alexey Mikhailovich], St. Petersburg: Izdanie Arheograficheskoy Komissii. Available at: <http://www.rum-museum.info/node/5090> (accessed 23 November 2020) (in Russian).
- Kul'pina K. P., Prudnik A. V. (2010) Obrashcheniya grazhdan kak palliativ grazhdanskogo uchastiya v samoupravlenii i social'noj politike [Citizens' Appeals as a Palliative of Civic Participation in Self-Government and Social Policy]. *Vestnik instituta sotziologii = Bulletin of the Institute of Sociology*, no 1, pp. 154–178. Available at: [http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik\\_is\\_2010\\_1.pdf](http://www.vestnik.isras.ru/files/File/vestnik_is_2010_1.pdf) (accessed 23 November 2020) (in Russian).
- 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 23 November 2020).
- North D., Wallis J., Weingast B. (2011) *Nasilie i sotsial'nye poryadki. Kontseptual'nye ramki dlya interpretatsii pis'mennoi istorii chelovechestva* [Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History], Moscow: Gaidar Institute (in Russian).
- Pavlov-Sil'vanskii N. P. (1988) *Feodalizm v Rossii* [Feudalism in Russia], Moscow: Nauka (in Russian).
- Shteyjnberg I. E. (1996) *Krest'yanstvo i vlast': tendentsii transformatsii. Issledovanie vlasti v postsovetskom sele* [Peasantry and Power: Trends in the Transformation of Power Research in the Post-Soviet Village]. *Kuda idet Rossiya. Sotsial'naya transformatsiya postsovetskogo prostranstva* [Where is Russia Going? Social Transformation of the Post-Soviet Space], Moscow: Aspekt-Press, pp. 465–473. Available at: <http://ecsocman.hse.ru/data/787/693/1219/074.SHTEINBERG.pdf> (accessed 23 November 2020) (in Russian).

Soloviev S. (1989) *Istoriya Rossii s drevneishikh vremen. Sochineniya* [History of Russia since Ancient Times. Works], 18 vols., book 4, vol. 7, Moscow: Mysl' (in Russian).

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 (in Russian).

Vladimirsky-Budanov M. F. (1995) *Obzor istorii russkogo prava* [Overview of the History of Russian Law], Rostov-on-Don: Feniks (in Russian).

Volodin A. Yu. (2004) Complaints of Workers in the Late XIX — Early XX Century: The Mechanism of the 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: Institute of World History of the Russian Academy of Sciences, pp. 240–252 (in Russian).

Vysotskiy D. A. (1988) *Obshchestvenno-politicheskie vzglyady pomestnogo dvoryanstva i vnutrennee razvitie russkogo gosudarstva XVII v.* [The Socio-Political Views of the Local Nobility and the Internal Development of the Russian State of the 17th Century]. Diss. cand. of History Sciences, Leningrad (in Russian).

**Received:** November 24, 2020

**Citation:** Bessonova O. (2021) Transformatsiya instituta administrativnykh zhalob v grazhdanskіe formy [Transformation of the Institution of Administrative Complaints in Civilian Uniforms], *Journal of Economic Sociology = Ekonomicheskaya sotsiologiya*, vol. 22, no 2, pp.11–25. doi: [10.17323/1726-3247-2021-2-11-25](https://doi.org/10.17323/1726-3247-2021-2-11-25) (in Russian).