



К. В. Подъячев

Административные процедуры,
гражданское участие и институт
обращений граждан в России:
Возможности трансформации

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev_RAPN.pdf

**Пятый Всероссийский конгресс политологов
Москва, 20-22 ноября 2009 г.**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ,
ГРАЖДАНСКОЕ УЧАСТИЕ И ИНСТИТУТ
ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В РОССИИ:
ВОЗМОЖНОСТИ ТРАНСФОРМАЦИИ**

Кирилл Викторович Подьячев

кандидат политических наук,
Центр социологии образования, науки и культуры,
Институт социологии РАН,
Москва

Доклад представлен на Пятый Всероссийский конгресс политологов.

Сессия:

С6 «Государство, бизнес, общество: проблемы оптимизации взаимодействия».

21 ноября 2009 г.

Для политической науки крайне важным является вопрос о том, каким образом политическая система (сущностным центром которой является государство) взаимодействует с обществом, с системой социальной. Упования на «отмирание государства» и возникновение «общественного самоуправления», которое якобы сможет решить все социальные проблемы, не прибегая к административным методам, оказались несостоятельными. История показала, что специфические функции государства (защиту от внешнего нападения, обеспечение законности, заботу о слабых и социально незащищённых) невозможно передать иным субъектам, и любые попытки это сделать заведомо обречены на провал. Видимо, когда-то, в эсхатологической перспективе, необходимость в политической власти отпадёт, но вопрос о становлении Царства Божия оставим богословам, политологи же пребывают в царстве сущего и объектом их исследований является наличная политическая и социальная реальность. А на сегодняшний день, как писал выдающийся политолог А. Галкин, «...для того, чтобы отпевать государственные формы организации общества оснований пока нет. Необходимо лишь своевременное приспособление этих форм к меняющимся условиям»¹. Каковы эти условия и как именно должны трансформироваться политические институты, чтобы быть адекватными исторической обстановке - это вопрос, на наш взгляд, и является центральным для политологии и, в особенности, - для политологии российской.

В России веками государство доминировало над социальным. То, что такой «этатизм» устарел, на сегодня является в политологическом сообществе аксиомой и не согласны с ней только маргинальные «поэты Империи». И сами руководители государства это прекрасно осознают. Так, Президент РФ Д. Медведев сказал о традиционной «властечетричной» модели государственного управления: «Такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно – коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии»². Однако исторический опыт показывает, что революционный демонтаж бюрократической системы не приводит к позитивным результатам. Преодоление сложившейся ситуации требует методичной работы по изменению отношений госаппарата и общества, выстраиванию эффективной коммуникации между ними. Теоретические возможности и практические пути и технологии такой коммуникации - вот что должно находиться в фокусе нашего внимания.

1 Галкин А.А. Государство и гражданское общество в вихре перемен // Размышления о политике и политической науке. М.: ИСП РАН, 2004. С. 254.

2 Медведев Д.А. Послание Федеральному собранию 2008 года.
<http://archive.kremlin.ru/text/appears/2008/11/208749.shtml>

Часто центральная проблема видится в пороках конкретных людей – политиков и управленцев, представляющих собой реальное «наполнение» абстрактной политической системы, «чёрного ящика» (эта точка зрения популярна в обществе и активно продвигается через СМИ и телесериалы). Согласно другой позиции источник трудностей – это несовершенство институтов, составляющих политическую систему.

Но в реальности, как представляется, корни проблем в общении «власти» и общества лежат гораздо глубже. Не несовершенство отдельных частей политической системы, и не пороки политиков делают коммуникацию государства (и шире – «политического» вообще) и социума затруднительной. Причина этого кроется в сущностных свойствах политики как отдельной сферы человеческой жизни. Рассмотрим условную двухчастную модель социального мира, восходящую ещё к Гегелю и Токвилю³.

В этой модели существует две сферы – «политическое сообщество» (или политическая система), в которую помимо «государства» в узком смысле входят и политические партии, группы давления и другие структуры, так или иначе связанные с завоеванием и осуществлением политической власти – с одной стороны, и – с другой – «неполитическое сообщество», сфера частной жизни людей, преследующих свои личные (семейные) интересы. Две эти сферы существуют одновременно и параллельно в рамках одного целого – социума, но при этом их функционирование основано на абсолютно различных принципах. Политическая сфера, как это заметил ещё Аристотель, ориентирована на *общее благо*⁴, которое удивительным образом не сводится к простой сумме частных благ. Неполитическая сфера ориентирована на разнородные *частные блага*, которые трудно сопрягаются друг с другом, а подчас вовсе взаимоисключающие (по принципу «нулевой суммы»). Частные блага не могут механически объединиться в *общее благо*, да и в *групповое благо* они складываются только *случайным* образом и на определённое время. Нормативным и аксиологическим центром политической сферы является *власть*, причём *власть публичная и монополярная*, т.е. государственная. Для неполитической сферы центральным понятием является *интерес*. Соответственно, сама логика бытия этих сфер глубоко различна. Политическая сфера устроена вертикальным образом, она функционирует в логике иерархии, дисциплины, подчинения. Разнообразные демократические новации, наподобие разделения властей и многопартийности, смягчают централизм и моносубъектность, но отнюдь не устраняют логику господства-подчинения из отношений политики, ибо *где нет подчинения, там нет власти, а где нет власти, там нет политики*. Неполитическая же сфера действует в логике взаимодействия,

3 Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. пер. с англ. М.: Весь мир, 2003. С. 142.

4 Аристотель. Политика, I, 1,1.

компромисса, договора. Там нет места понятиям «главный» и «подчинённый», ибо любые роли в ней являются условными и временными. Как отмечал Э.Геллнер, в гражданском обществе «совершенно неясно, кто начальник»⁵.

Таким образом, *логики бытия* двух этих сфер *принципиально различны*, едва ли не *противоположны*. А подобное различие логик приводит к тому, что коммуникация между этими сферами становится крайне затруднительной.

При этом заметим, что мы говорили об идеальной модели, в которой не учитываются ни индивидуальные пороки составляющих политическую систему индивидов (которые в реальности часто пользуются властью для достижения личных благ, а не системной цели общего блага), ни возможность подмены переговоров насилием.

Из всего сказанного следует один вывод: трудности в коммуникации и взаимодействии политической и неполитической подсистем являются не временными и исторически обусловленными, но *сущностными* и *непреодолимыми* в рамках известного нам мира.

Вместе с тем очевидно, что политическое и неполитическое суть две части одного целого, которые не в состоянии существовать одна без другой, и они вынуждены не только существовать рядом, но и как-то коммуницировать. Политическая сфера призвана регулировать деятельность неполитической, она даёт ей законы, суд, защиту от внешнего врага и от внутренних преступников. Неполитическая сфера кормит политическую как в буквальном смысле (налоги), так и в моральном (поддержка).

Две сферы жизни, основанные на *принципиально различных логиках неразрывно связаны* и *не могут существовать одна без другой* – и это неизбежно порождает *напряжённость* и парадоксальность в отношениях между ними.

На протяжении большей части истории цивилизации вопрос коммуникации двух сфер решался разными способами, но все они сводились, в общем, к одному: вытеснению политическим неполитического на периферию социальной жизни. Неполитическое отнюдь не было уничтожено, так как это невозможно, но было как бы спрятано, лишено самостоятельной ценности. И то, что история политической власти, по меткому замечанию К.Поппера, стала подноситься как синоним истории человечества⁶, вовсе не является плодом чьего-то злого умысла, – это естественное следствие сложившейся ситуации. Христианство автономизировало духовную сферу и тем самым нанесло сильный удар по абсолютному доминированию политического, но сращение Церкви с государственными институтами после эдикта Феодосия 380 г. привело к восстановлению

5 Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. пер. с англ. М.: МШПИ, 2004. С. 216.

6 Поппер К.Р. Открытое общество и его враги. пер. с англ. Т. II. М., 1992. С. 311.

традиционного отношения двух сфер. Схематически эту модель можно изобразить так (рис. 1):

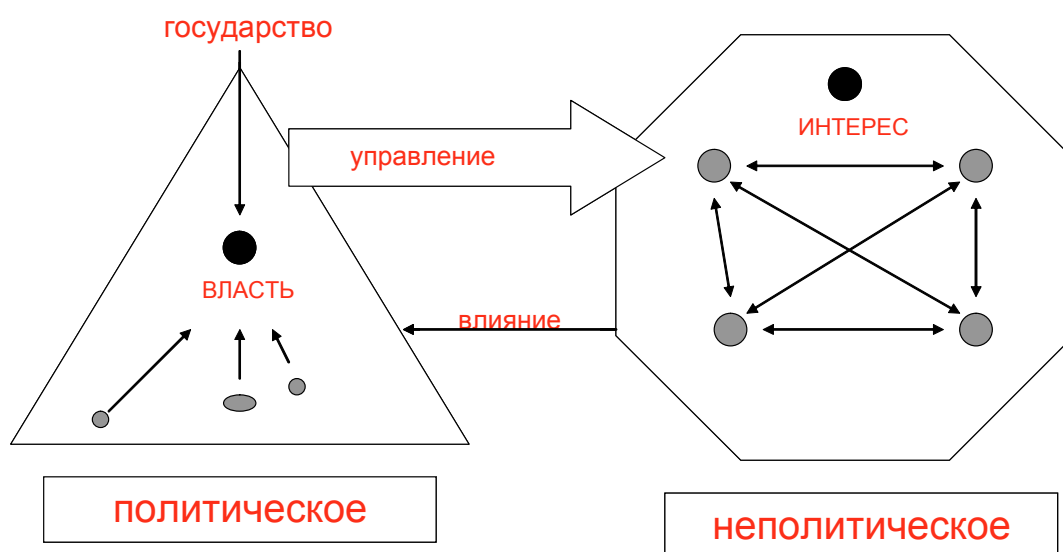


Рис. 1. схематическое изображение двухчастной модели социума

В специфических условиях протестантской Европы неполитическая сфера смогла выйти из-под господства политики и занять самостоятельное место. Эта революция, не имевшая прецедентов в истории⁷, и породила современный экономический и политический строй, который мы знаем и всегда подразумеваем, говоря о «модернизации». Тогда появилась возможность институализировать коммуникацию политического и неполитического *с обеих сторон*. В традиционной системе институализирована была только власть, и, стало быть, только воздействие политики на неполитическую сферу. У людей же, не преследовавших чисто властных интересов, было только два способа влияния – подкуп власть имущих (коррупция) или восстание (прямое насилие). Современная система институализировала коммуникацию с двух сторон – так появились органичные институты влияния неполитического на политическую сферу: свободные выборы, референдумы, гражданский контроль, автономное (т.е. не зависящее от воли политической власти) гуманитарное право и т.п. Это не разрешило

⁷ Геллнер Э. Указ. соч. С. 87 и далее.

фундаментального противоречия, заложенного в самой природе двух сфер социума, но заметно облегчило существование неполитической сферы, и, высвободив заложенный в ней потенциал, дало возможность быстрого социально-экономического развития, основанного на технических и социальных инновациях. Таким образом, по нашему мнению, предложенная интерпретация двухчастной модели общества, старой дихотомии «политическое»/«гражданское» позволяет определить ключевое отличие модернизированного (демократического) общества от традиционного (авторитарного). Оно состоит в том, что в первом существуют публичные, доступные для всех институты и процедуры *влияния гражданской сферы социума на политическую*. Второе предполагает только одностороннюю коммуникацию «сверху вниз», а неполитическое влияние возможно лишь через подкуп и насилие.

В этом смысле даже т.н. «старые демократии» отнюдь не являются идеальными (недаром коррупция является серьёзной проблемой и во многих западных странах), а современная Россия в значительной степени ещё находится во «вчера», в эпохе тотального господства политического над неполитическим.

Вопреки скептическому настрою значительной части политологов, заметим, что наиболее важные перемены уже произошли: во-первых политическое почти прекратило вмешательство в частную жизнь и более не пытается воздействовать по крайней мере на выбор индивидом своих личных ценностно-культурных ориентиров, а во-вторых моральная абсолютизация и сакрализация политической сферы исчезли, несмотря на все пышные ритуалы, которыми пытается себя обставить государственная власть. Даже И. Глебова, весьма скептически воспринимающая демократизацию и модернизацию России, анализируя произошедшие за последние 15 лет перемены, отмечает: «Подчинение материи губит особую природу русской власти. На наших глазах совершается её превращение из Моносубъекта в один из субъектов политического процесса»⁸. Но ведь именно это является ключевым моментом в переходе от авторитарно-феодалного к современному пониманию власти, от религиозной или харизматической легитимации к рациональной! Примерно об этом же пишет и Е. Ясин, указывая, что «система ценностей в России достаточно близка к европейской»⁹.

При всём этом институциональная сфера ещё очень серьёзно отстаёт. И особенно плохо ситуация обстоит в сфере коммуникации власти и гражданского общества.

Здесь стоит отметить, что давно шедшие дискуссии о разграничении понятий «политического» и «гражданского» участия имеют к этой проблеме прямое отношение.

8 Глебова И.И. Как Россия справилась с демократией: заметки о русской политической культуре, власти, обществе. М.: РОССПЭН, 2006. С. 10.

9 Ясин Е.Г. Модернизация и общество. М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2007. С. 106.

Следуя логике описанной выше двухчастной модели можно сделать вывод, что вовлечение граждан в политический процесс в узком смысле будет носить несколько иной характер, нежели самостоятельное решение гражданами своих проблем в неполитической сфере. Так, Д. Гончаров указывает, что политическое участие необходимо отличать от участия «инструментального», которое «опирается на отчётливо осознаваемые индивидами процедуры социально-политического действия» и «эффективно осуществляется в демократическом ценностном и институциональном контексте»¹⁰. Несмотря на крайнюю размытость этих характеристик, в них явно просматривается нечто, в самом деле не подпадающее под понятие политического как сферы публичной власти и одновременно являющееся неотъемлемой частью политического процесса. Правда, понятие «инструментальное участие» кажется несколько надуманным и не вполне соответствующим тем явлениям, которые оно обозначает. Понятие «гражданское участие» является в этом смысле куда более чётким и ёмким. Участие, всегда направленное на изменение социальной реальности так или иначе взаимодействует с публичной властью, стремится повлиять на неё. Здесь ключевым моментом является различие между «властью» (power) и «влиянием» (influence). Власть опирается на принуждение, которое проявляется «весомо, грубо, зримо». Разумеется, можно спорить о том, является ли принуждение неотъемлемым атрибутом и главным признаком публичной власти. Не могут быть просто отброшены в сторону и веберовское определение власти как «шанса на подчинение», и феномен легитимации. Но принуждение часто становилось главным ресурсом власти, что неоднократно проявлялось и в истории нашей страны. Так, А. Хлопин отмечает, что для российской политической традиции, идущей ещё из Средних веков, характерно «отчуждение» между властью и населением, «...проявляющееся в готовности подданных подчиняться власти не из убеждения в её легитимности (правомерности), а из уважения лишь к одной силе принуждения»¹¹. И в любом случае, как бы мы ни определяли природу власти, совершенно ясно, что влияние имеет иные корни.

Так, Д. Коэн и Э. Арато, ссылаясь на Ю. Хабермаса и Т. Парсонса, замечательно разъясняют суть различий между этими понятиями: «... влияние воздействует на намерения, а не на ситуацию других акторов, придавая желательному действию в порядке вознаграждения нормативное значение (а не позитивную или негативную санкцию). Когда речь идёт о влиянии, акторы ориентируются не на успех действия и не на его общие

¹⁰ Гончаров Д.В. Указ. соч. С.12.

¹¹ Хлопин А.Д. Гражданское общество versus социум клик // Институциональная политология : современный институционализм и политическая трансформация России. Под ред. С. В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006. С. 307.

последствия, а на достижение взаимного понимания. В принципе, подлинными средствами убеждения, скрытыми за влиянием, выступают скорее аргументы (доводы и обоснования), ...нежели факты и информация»¹².

Главное различие заключается здесь в том, что принцип власти принадлежит логике «господства - подчинения», принцип влияния – логике «взаимодействия - компромисса». Из этого следует, что «тип давления, используемый влиянием, относится совершенно к другому уровню сравнительно с действием власти»¹³. Здесь действуют различные аксиологические и телеологические установки, и, следовательно, понятия должны быть жёстко разграничены. Это похоже на разграничение «политического» и «неполитического» обществ, но для нас важным является именно вопрос основания, по которому мы будем проводить дифференциацию форм участия. Это основание, по нашему мнению, не среда, в которой участие происходит, и не тип отношений акторов, но принципы и цели участия. Гражданским участием в таком случае надлежит называть такое участие, которое стремится к влиянию ради интересов конкретных граждан; политическим - стремящееся к власти (и цель власти уже здесь не так важна). В этой логике избирательный процесс, референдум, членство в политической партии – есть формы политического участия (в узком смысле), так как власть является их онтологической и телеологической основой; в отсутствие власти как социокультурного феномена, они просто не могли бы существовать. А случаи, когда граждане, преследуя свои интересы, пытаются так или иначе повлиять на субъекты публичной власти, не стремясь при этом власть получить (не важно, путём революционного свержения властей, или путём легальных процедур) - тогда мы можем говорить о *гражданском участии*.

Итак, мы подошли к центральной проблеме: неполитическая сфера в России сегодня достаточно автономизировалась и вышла из-под господства политического, но коммуникационные каналы по-прежнему работают только в одну сторону, от власти к обществу. Это порождает очень опасную ситуацию – сущностное отчуждение двух сфер в России не преодолевается, но, напротив, только усугубляется. И решать эту проблему необходимо, причём как можно скорее.

Представляется, что одним из важнейших направлений решения её могла бы стать модернизация административных процедур, в том числе, работы с обращениями граждан, на который, к сожалению, длительное время не обращали внимания. Он не может решить всех проблем, поскольку *эффективная двусторонняя* коммуникация общества и власти предполагает наличие многих элементов – политических партий, независимых СМИ,

12 Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. М., 2003. С. 610.

13 Там же.

развитых общественных организаций и институтов гражданского контроля. Однако создание всего этого требует длительного времени и вообще навряд ли осуществимо централизованно, «сверху».

А институт обращений граждан имеет очень важное свойство – он обладает тройственной природой: «юридического», «бюрократического», «гражданского» института. Обращения являются одновременно и формой защиты прав граждан, и источником информации для органов власти, и, наконец, средством влияния граждан на принятие решений структурами государственного управления¹⁴.

В этой тройственной природе заключается источник как достоинств, так и недостатков института обращений граждан. Главное достоинство «тройственной природы» состоит в том, что обращения, процедура рассмотрения которых прописана в законодательстве и многочисленных ведомственных инструкциях, интегрированы в самую бюрократическую систему. Как указывал ещё М. Вебер, бюрократическая система действует автоматически, в силу формальных правил. Из этого вытекают три важных следствия: во-первых, обращение не может быть проигнорировано в силу самой природы бюрократической системы, связанной формальными рамками инструкций, а во-вторых, институт обращений в целом не может быть ликвидирован, поскольку он является древнейшим информационным каналом для власти и одним из главных средств её самооправдания. Когда обращение поступает в какой-либо орган власти, оно регистрируется в соответствии с установленными правилами. После присвоения регистрационного индекса запускается процедура рассмотрения обращения, обладающая собственной логикой и уже в значительной степени не зависящая от исполнителя. Конечно, бюрократический аппарат, если он недоступен для гражданского контроля, имеет множество скрытых возможностей для нейтрализации всякого внешнего влияния (в том числе и обращений). Обращение можно замалчивать, блокировать его рассмотрение посредством технических придинок, пересылать из одного ведомства (подразделения) в другое, отвечать формальными отписками и т.д., но совсем проигнорировать его нельзя. Это невозможно в силу самой природы иерархической системы, где юридический факт всегда с необходимостью порождает последствия, развивающиеся по своей внутренней логике.

Второе следствие носит более фундаментальный характер: как показывает история, институт обращений граждан – ровесник государства. Он существовал, когда не

14 Об этом см.: Подъячев К.В. Институт обращений граждан в органы власти в России: возможности возникновения нового канала влияния // Политические исследования. 2007. № 5 (101). С. 68 – 80, Подъячев К.В. Реализация конституционного права граждан на обращения: как выстроить новый канал гражданского участия // Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования. М.: Теис, 2007. С. 305 – 318.

было ни представления о демократии (даже в античном понимании), ни разделения властей, ни, тем более, современных информационных технологий. На основании этого мы делаем основной вывод: *институт обращений граждан может рассматриваться как единственная форма гражданского участия, которая одновременно интегрирована в структуру публичной власти, причём так, что не может быть изъята оттуда без смертельного ущерба для этой структуры.* Следовательно, через посредство обращений возможно влиять на принимаемые субъектами власти решения, используя сущностные, неотъемлемые черты бюрократии. Такие особенности бюрократии, как формализованность, субординация и автоматизм исполнения, часто считавшиеся злом, здесь могут пойти на пользу гражданскому участию.

И, наконец, то, что функционирование института обращений граждан в большой степени зависит от организации соответствующей работы внутри органов власти, является не только минусом, но и, возможно (в нынешних условиях), плюсом: для его модернизации достаточно лишь политической воли, в то время как для успешного «выращивания» других современных институтов коммуникации требуется целый набор условий, большая часть которых не зависит от того, находятся у власти «демократы» или «традиционалисты».

Как показывает изучение статистики, количество обращений граждан с годами растёт, несмотря даже на то, что качество их рассмотрения оставляет желать лучшего (см. рис. 2).

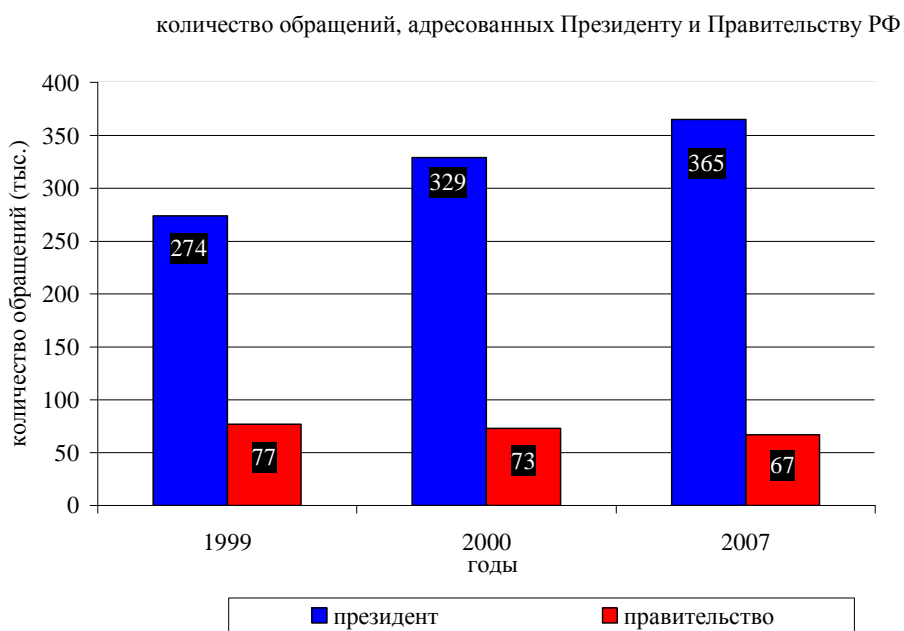


Рис. 2. Количество обращений граждан РФ к федеральной власти

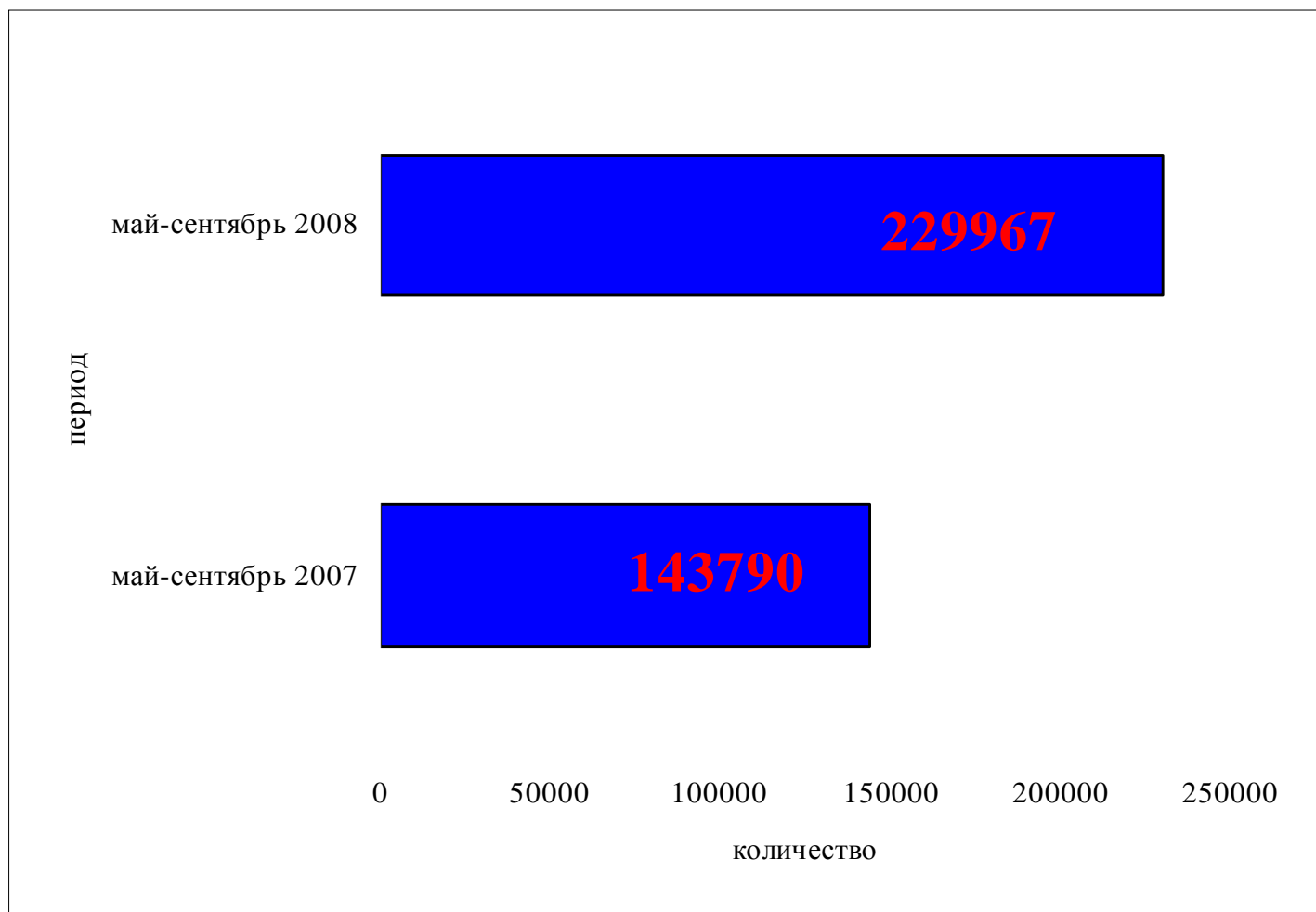


Рис. 3 количество обращений на имя Президента РФ

Весьма любопытно и то, что количество обращений на имя Президента сразу после вступления на этот пост Д. Медведева увеличилось едва ли не вдвое (см. рис.3). К сожалению, проследить какую-либо тенденцию не удалось, т.к. во второй половине 2008 года публикация статистических обзоров по обращениям граждан к Президенту прекратилась.

Значит, граждане действительно не видят других возможностей донести свои проблемы до властей, кроме направления обращений. В этом нет ничего хорошего, поскольку современный демократический принцип предполагает наличие множества альтернативных каналов влияния, но если других каналов нет, не лучше ли взяться за тот, что имеется в наличии и попытаться *его* сделать *более эффективным*?

Вопрос - как именно сделать? В России всё ещё доминирует «традиционный» подход к обращениям, рассматривающий их как «челобитные», то есть прошения низшего к высшему о защите от притеснений или об особой милости. Этот подход господствовал с глубокой древности вплоть до того времени, когда в законодательстве начало появляться понятие «неотъемлемых прав личности», т.е. самое раннее до конца XVIII в. Рассмотрение обращений воспринималось как милость власти, удовлетворение их - как проявление милосердия монарха или его справедливости. В разного рода политико-философских трактатах, «наставлениях» и прочих произведениях такого рода, своевременное и справедливое рассмотрение обращений часто называлось обязанностью власть предержащих, но обязанностью моральной, относящейся к области характеристик «добродетельного правителя». Разумеется, при таком подходе базовым, главным видом обращений считалась жалоба. Обращаться к правителю считалось правильным в случае возникновения сложностей, препятствий, при столкновении с несправедливостью и беззаконием. Правитель, в свою очередь, удовлетворяя жалобу, проявлял лучшие качества «добродетельного» монарха – справедливость и милосердие. Однако предложение, особенно нормативного характера чуждо этому подходу. Заступиться за обиженного было правильным, морально безупречным действием власти, но возможность участия граждан в управлении, партнёрства общества и власти не вписывалась в традиционный подход. Строго говоря, подданство не предполагает участия. Обращение подданного - это всегда жалоба и мольба о помощи.

Обращения в новом понимании – это уже не «воплъ» и ожидание милосердия, но твёрдое, подкреплённое законом требование или предложение. Автор обращения выступает не столько просителем, сколько партнёром. Рассмотрение и (строго в соответствии с законом) удовлетворение обращений – не милость, а **обязанность** власти. Этот подход предполагает также и прозрачность самой процедуры работы с обращениями,

возможность обращающегося гражданина в любой момент узнать, как проходит рассмотрение его обращения. Но такой подход пока внедряется лишь на словах.

Конечно, сегодня ситуация обстоит несколько лучше чем два-три года назад. Принятие ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан»¹⁵ в 2006 г. дало, наконец, возможность для унификации работы с обращениями граждан и избавило от необходимости ориентироваться на безнадежно устаревшие нормативные акты 1968 г., изобиловавшие ссылками на «диктатуру пролетариата» и «ленинские принципы». Но при этом, он во многом остался символическим, не меняющим ничего принципиально. Так, в ФЗ отсутствует понятие коллективного обращения (упоминалось в альтернативных законопроектах), не говоря уже о таких специфических видах, как петиция и гражданский наказ. Впрочем, ФЗ содержит упоминание всего о трёх видах обращений: заявлении, предложении, жалобе, в то время как теории известно как минимум 6 видов. Закон также не содержит подробных правил рассмотрения отдельных видов обращений. Этому вопросу посвящены лишь 2 статьи (10 и 11). В них содержатся правила о рассмотрении анонимных обращений, обращений, содержащих обжалование судебных решений, нецензурные и другие оскорбительные выражения и т.п. Однако и там не устанавливается особая процедура для отдельных видов обращений, т.е. ФЗ в этом отношении полностью повторяет традиционную норму, предполагающую рассмотрение всех обращений по одинаковой процедуре. Как показывает опыт многих ведомств, на практике такое «единообразие» означает поверхностное рассмотрение наиболее значимых с точки зрения коммуникационной функции и гражданского участия обращений – предложений. Объясняется это тем, что предложения всегда малочисленны и составляют незначительную долю в общем массиве обращений. Хотя с годами их число увеличивается, всё равно доля их очень мала. Так, согласно последнему отчёту Приёмной Госдумы, предложения составляли чуть более 2%¹⁶! Поэтому вполне естественно, что при общей процедуре рассмотрения предложения окажутся забыты. А между тем, предложения, поскольку в ФЗ отсутствует понятие петиции, остаются последней возможностью «чистого» гражданского участия, формой реализации конституционного права гражданина на непосредственное участие в управлении делами государства (пусть и в самом малом сегменте).

Кроме того, какие принципы не устанавливал бы закон, в реальности рассмотрение обращения будет зависеть от нормативов делопроизводства и внутренних инструкций (большая часть которых является документами «ДСП» и для граждан

15 «Российская газета» от 4 мая 2006 г.

16 Отчёт Приёмной Государственной Думы ФС РФ за май 2009 года // <http://www.duma.gov.ru>

недоступна). Именно там устанавливаются такие важные параметры, как правила регистрации обращений, критерии постановки рассмотрения обращений на контроль, принципы ведения аналитической работы и т.п. При этом упомянутый закон обходит этот вопрос глухим молчанием. Там не содержится даже указания на необходимость приведения в соответствие с новым законом хотя бы «Типового положения о ведении делопроизводства по предложениям, заявлениям и жалобам граждан» 1981 года (на основе которого разработана большая часть действующих инструкций). Статья 17 ФЗ, где перечисляются нормативные акты, утрачивающие силу после вступления в силу самого ФЗ, не упоминает вышеуказанного «Типового положения...». В итоге вопрос о пересмотре ведомственных инструкций остаётся открытым. В целом, можно признать, что прав А. Новиков, утверждая, что данный закон «носит преимущественно декларативный характер» и «...практически не содержит действенных правовых механизмов, являющихся юридическими гарантиями института обращений граждан, обеспечивающих его правовое качество»¹⁷.

Много для модернизации института обращений граждан может дать и развитие интернета. Надо заметить, что всё большее число органов власти создаёт электронные приёмные – специальные сайты, где граждане могут составлять обращения. Например, у Президента РФ <http://letters.kremlin.ru>, у Председателя Правительства РФ <http://www.premier.gov.ru/mail/step1.html>, в Минюсте РФ http://www.minjust.ru/ru/request/send_request и так далее. Однако эти системы устроены по-разному, между собой не связаны и к тому же непрозрачны для граждан. То есть, направив обращение, гражданин уже не может получить через тот же сайт никакой информации о ходе его рассмотрения. То есть, интернет-технологии пока используются лишь как форма, но содержание остаётся вполне традиционным.

Говоря о модернизации института обращений граждан, нужно иметь в виду, что она состоит из двух ступеней. Первая ступень - совершенствование законодательной, технологической и материально-технической базы работы с обращениями в органах власти, что позволит более эффективно контролировать рассмотрение обращений и достигать больших успехов в реализации правозащитной и информационной функций. В технологической сфере необходимо создать единую, централизованную и унифицированную систему работы с обращениями, которая пронизывала бы все уровни государственной власти и переходила и на уровень местного самоуправления (технологически, но не административно). На практике это означает в первую очередь

¹⁷ Новиков А.В. Обращения граждан: административно-процедурные правовые аспекты. Дисс. на соискание уч. степени кандидата юридических наук. Воронеж, 2006. С. 206.

отказ от устаревших, архаичных правил делопроизводства (заметим, они неизменны с 1981 года!!! А ведь тогда о персональных компьютерах не было и речи, не говоря уже об Интернете), и внедрение новых, созданных под логику современных компьютерных систем. Притом эти правила должны быть универсальны (т.е. одинаковы во всех ведомствах и структурах федерального, регионального, а в перспективе и местного уровня) и прозрачны (т.е. доступны для граждан). В дальнейшем же должна быть создана единая общероссийская база данных «Обращения граждан», наподобие системы «ГАС-Выборы», в которой регистрировались бы все обращения, поступающие в органы государственной власти РФ и субъектов РФ (а в перспективе – и местного самоуправления). Это автоматически сделает аналитику всеобъемлющей и единой (в отличие от нынешней, самостоятельной в каждом ведомстве) и позволит максимально эффективно отслеживать все перемещения обращения от чиновника к чиновнику.

Кроме того, следовало бы подкорректировать сам закон, введя ряд новых норм, прежде всего устанавливающих административную, гражданско-правовую, а в ряде случаев и уголовную ответственность чиновников за игнорирование обращений граждан.

Вторая ступень модернизации института обращений граждан предполагает отказ не только от архаического делопроизводства, но и от «традиционного» подхода. Здесь на первый план должна выдвинуться коммуникационная («партиципаторная») функция, которая, состоит прежде всего в том, что власть *получает* (и *непрерывно* получит!) ту информацию, которую граждане *хотят* до неё донести.

На практике это означает открытие всей системы *регистрации, рассмотрения и анализа обращений*, а также широкое внедрение таких видов обращений как *петиции* и *гражданские наказания*. **Петиция** и **гражданский наказ** как формы реализации закреплённого Конституцией права граждан на участие в управлении государством, бесспорно, должны быть признаны и работа с ними должна быть регламентирована. Введение их в законодательство – важная цель, которой следовало бы добиваться всем силам, заинтересованным в расширении и институционализации гражданского участия в России.

Но каковы должны быть их обязательные признаки и реквизиты? Как уже говорилось выше, петицией признаётся обращение, направленное на изменение действующего или принятие нового закона (подзаконного акта) и подписанное количеством граждан не менее установленного законом минимума. Определение этого минимума не входит в задачи данного исследования, однако, представляется необходимым сделать это число «плавающим». То есть, следует установить различный минимум подписей для петиций разного содержания. Так, под петициями об изменении

законов должно стоять больше подписей, чем под петициями об изменении подзаконных актов. Одним словом, чем выше юридическая сила документа, на принятие или изменение которого направлена петиция, тем больше под ней должно стоять подписей.

Но если с петициями всё более-менее ясно, то, как быть с реквизитами гражданского наказа? Ведь под ним ставит подпись только лидер общественного объединения. А в России существуют десятки тысяч таких объединений - разве каждое из них наделить «петиционным правом»? Но и лишить такого права общественные объединения по признаку их численности тоже было бы не вполне справедливо. Так что проблема гражданских наказов стоит очень остро, и её необходимо решать. А предложения «обойти» её, просто не признавая гражданский наказ формой петиционного обращения, не могут быть, на наш взгляд, приняты. Нам представляется, что для гражданского наказа должны быть установлены чёткая структура и строгие реквизиты, при несоблюдении которых наказ не подлежит рассмотрению. Это не должно создать серьёзных препятствий, поскольку в серьёзных общественных объединениях всегда есть юридически грамотные люди, которые в состоянии отследить соответствие наказа этой структуре. То, что недопустимо для индивидуальных обращений, для гражданских наказов очень полезно, так как поможет «отсечь» малозначимые «псевдонаказы». Таким образом, к гражданскому наказу законом должны быть предъявлены очень жёсткие требования, несоблюдение которых автоматически влечёт его отклонение. Во-первых, гражданский наказ должен содержать все основные данные подавшего его объединения: дату образования (для юридического лица ещё дату регистрации, номер регистрационного свидетельства и т.п.), направления работы, уставные цели, описание опыта работы. Во-вторых, он должен быть чётко структурирован и иметь определённые содержательные разделы¹⁸: описание опыта общественного объединения в решении проблемы, поднятой в гражданском наказе; конкретные предложения по изменению нормативных актов и перечень действий, которые должен выполнить орган - адресат наказа; перечень действий, которое готово совершить само объединение для решения указанной проблемы. Подобная структура наказа позволит сразу выявить серьёзные и значимые предложения и отделить бессмысленные и поданные от имени организации существующей лишь на бумаге. Законодательное закрепление петиций и особенно гражданских наказов как особых форм обращения, установление для них особой процедуры рассмотрения с закреплением обязанности полномочного органа выносить по ним однозначное и мотивированное решение ново для России. В сущности, института петиций никогда не было в российском

¹⁸ Эта структура гражданского наказа предложена проф. Н.Ю. Беляевой (см. материалы Всероссийского Гражданского Форума 2001 г., т. 16).

праве, поэтому внедрять его в российскую действительность следует очень осторожно, но, тем не менее, необходимо.

Что касается прозрачности системы, то здесь дело обстоит, конечно, очень и очень непросто. Открытость и прозрачность – это «nightmare» российской бюрократии и она будет сопротивляться им до последнего. Но современные информационные технологии дали такие возможности для прозрачности, что ссылки на «технические трудности» просто перестают работать. Как отмечают современные исследователи, развитие интернет-технологий приводит к тому, что «постепенно увеличивается группа людей, имеющих возможность принимать участие в выработке и принятии политически значимых решений»¹⁹.

Это объективный процесс, поэтому сегодня шансы на изменение управленческой системы в сторону большей прозрачности повышаются, несмотря на временные «откаты назад». Возвращаясь к модернизации работы с обращениями, заметим, что в идеале следовало бы ту единую общероссийскую базу данных по обращениям граждан, о которой говорилось выше, сделать доступной для всех. Чтобы каждый желающий мог сам создавать запросы и получать готовую аналитику по обращениям (наподобие того, как это можно делать в базах данных по СМИ, например, «Integrum»). А гражданин, направивший обращение, введя уникальный регистрационный номер, всегда мог бы отследить, где (в каком ведомстве, у какого чиновника) и на какой стадии рассмотрения находится его обращение. Однако пока даже создание такой базы представляет серьёзную трудность, а её прозрачность кажется и вовсе утопическим проектом. Но вместе с тем известно, что большие достижения начинаются с маленьких, робких шагов вперёд. Тем более изменение системных характеристик, обусловленных вековой политической культурой, должно начинаться с малого.

Если пока не представляется возможным сделать открытым контроль рассмотрения обращений, то следует добиваться хотя бы открытости аналитики, чтобы прозрачным стал механизм формирования «обобщённых обращений». Сегодня аналитическая информация по обращениям граждан, особенно по итогам рассмотрения обращений остаётся закрытой и недоступной для широких кругов. В результате всего этого система «обратной связи» работает крайне неэффективно, и публичная функция обращений - не только защищать права конкретного гражданина, но и создавать основу для укрепления такой защиты и предупреждения нарушений в будущем, не реализуется. Хотя в последнее время наметились некоторые *позитивные тенденции*: так, не только на

19 Голычев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России. Дисс. на соискание уч. степени кандидата политических наук. М., 2006. С. 212.

сайтах Госдумы, Правительства РФ, Министерства юстиции РФ стали публиковать, хотя и эпизодически, месячные и квартальные отчёты по обращениям граждан, причём в ряде случаев даже в *неадаптированном* виде (т.е. прямо так, как они выглядят во внутреннем документообороте). Но, несмотря на это, большая часть информации всё равно остаётся закрытой.

Выход из этой ситуации состоит, на наш взгляд, в следующем: необходимо законодательно закрепить обязанность всех органов, работающих с обращениями граждан, вести аналитическую работу по обращениям, составлять квартальные и годовые отчёты по единой, унифицированной форме и официально их публиковать. При этом такие отчёты должны содержать данные не только о тематике обращений, но также о количестве отдельных видов обращений (причём предложения должны учитываться отдельно, что, к счастью, уже содержится в действующем Федеральном Законе), об их распределении по компетенции и (особенно важно) о результатах рассмотрения (соотношение положительных и отрицательных решений, доля нерассмотренных).

Разумеется, в конечном счёте успех демократизации (включая и возможность подлинного влияния граждан на решения властных акторов) будет зависеть от того, удастся ли изменить сам способ функционирования системы государственного управления, от того, удастся ли не только юридически, но и практически «поместить права коммуникации (публичная сфера) и права интимной (или «частной») сферы в центр каталога конституционных свобод», что «и будет по существу означать, что начался процесс оформления институтов новой модели гражданского общества»²⁰. Но пока мы находимся лишь на начальной стадии этого процесса, всем силам, заинтересованным в модернизации государственного управления и расширении гражданского участия, следует добиваться модернизации института обращений граждан, для начала «первой», затем и «второй ступени». Это будет, на наш взгляд, очень важный шаг по демократизации российского государства вообще, тем более, он представляется нам куда более осуществимым на нынешнем этапе развития, чем трансформация электоральных механизмов (включая формирование партийной системы западного типа) или создание подлинно «разделённой» власти.

Очень важным является вопрос о том, какие стимулы могут быть у *властей* к тому, чтобы развивать институт обращений граждан как демократический и какие политические коалиции должны сложиться, какие общественные силы и элитные группы должны быть включены в процесс модернизации института обращений, чтобы он имел успех? Над этим вопросом ещё предстоит размышлять. Но одно представляется

20 Коэн Д.Л., Арато Э. Указ. соч. С .578.

беспорным: ориентация нынешних лидеров российского государства на модернизацию очевидна. Д. Медведев высказался на этот счёт совершенно определённо: «Сегодня впервые в нашей истории у нас есть шанс доказать самим себе и всему миру, что Россия может развиваться по демократическому пути. Что переход страны на следующую, более высокую ступень цивилизации возможен. И что он будет осуществлён ненасильственными методами. Не принуждением, а убеждением. Не подавлением, а раскрытием творческого потенциала каждой личности.»²¹. Прошлогодний мировой кризис, нанеся сильный удар по сырьевой экономике, может ещё более поспособствовать тому, чтобы развитие инновационной экономики из политической декларации превратилось в насущную задачу властей страны. А никакая экономическая модернизация не будет иметь успеха, если она не будет сопровождаться социально-политической модернизацией, в которой преобразование института обращений граждан играет не последнюю роль.

Во всяком случае, пока я могу с уверенностью утверждать, что древний институт обращений граждан ещё далеко не исчерпал своего потенциала. А как институт гражданского участия он ещё и не осмыслен толком. Потому нам надлежит перейти от *высокомерного, горделивого отрицания* роли обращений как якобы «отжившего», «архаического» института, к *новому пониманию* его роли и значения.

Участие *политологического* и *социологического* экспертного сообщества в этом процессе необходимо, ибо может дать государству новые, более эффективные технологии «обратной связи», гражданскому обществу – действенные механизмы участия, науке – новый источник знаний об обществе.

pages account: 18 words account: 5103 symbols account: 39924
--

21 Медведев Д.А. Россия, вперёд. 2009. <http://www.vz.ru/top>