



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

К. В. Подъячев

Обращения граждан в органы
государственной власти и местного
самоуправления как форма
гражданского участия

Электронный ресурс

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

Перепечатка с сайта НИУ-ВШЭ
<http://www.hse.ru>

URL: <http://www.civisbook.ru>

Подьячев Кирилл Викторович

**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФОРМА ГРАЖДАНСКОГО
УЧАСТИЯ**

специальность 23.00.02 - Политические институты, этнополитическая конфлик-
тология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени

кандидата политических наук

Москва - 2007

Работа выполнена в Государственном университете - Высшей школе экономики и в Институте социологии РАН

Научный руководитель: кандидат социологических наук,
доцент **Халий Ирина Альбертовна**

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Михайленок Олег Михайлович;
доктор философских наук, профессор,
вице-президент Российской академии политических наук **Водолазов Григорий Григорьевич**

Ведущая организация: Институт социально-политических исследований Российской академии наук (г. Москва)

Защита состоится 31 октября 2007 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 002.011.03 при Институте социологии Российской академии наук по адресу: 117218, г. Москва, ул. Кржижановского, д.24/35, корп.5, каб. 323; тел. (495) 128-85-19

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социологии и в библиотеке ГУ-ВШЭ (101990, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20)

автореферат разослан 29 сентября 2007 г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Актуальность избранной темы обусловлена тем, что политическая и социальная практика последних лет показала неполноту старых, казалось бы, проверенных, представлений о демократии и сегодня необходимо формулировать новые. На опыте России видно, что ни создания «демократических» политических институтов, ни изменения параметров экономической системы недостаточно для демократического развития общества. Сегодня становится всё более ясным, что успех реформ и модернизации возможен, только если «придавать социокультурной составляющей общественных преобразований значение не меньшее, чем экономической»¹.

Становление демократии связано не только с изменениями государственных институтов (прежде всего способов формирования власти), но и с процессами, протекающими за пределами собственно политической системы, в самом обществе. Постепенно приходит и осознание того, что политика как таковая не может быть ограничена только электоральной процедурой и процессами, происходящими в недрах бюрократических структур. Современные исследователи отмечают, что «...политические сигналы, поступающие от индивидов, не могут быть сведены к электоральным действиям. По сути дела любая акция, адресованная гражданином политическим институтам (будь то письменное послание, отказ платить налоги, девиантное поведение) является политическим действием»². Осмысление именно этих процессов и возможностей граждан влиять *через них* на политические решения властных акторов (что и есть главная отличительная черта демократии) предстаёт сегодня одной из актуальных задач политической науки.

Обращения граждан в органы государственной власти издревле служили важнейшим механизмом «обратной связи», необходимой государству; и в этом качестве они будут необходимы, доколе государство существует. Однако роль их, как средства влияния гражданского общества на саму публичную власть, не вполне ещё осмыслена. И, как представляется, осмысление этой роли и пересмотр подхода к институту обращений граждан может быть значимой составляющей изучения процесса взаимодействия и взаимовлияния государства и общества, политической системы и объединённых в неполитическом сообществе индивидов.

Постановка проблемы

Проблема, стоящая перед нами, заключается в следующем. В России наблюдается дефицит доверия населения к власти. Причины этого состоят прежде всего в неэффективности и чрезмерной закрытости властной системы, т.е. в том, что граждане часто не могут получить от государства своевременную и качественную защиту, и при этом никак не могут воздействовать на проводимую государством политику. Одно-

1 Горшков М.К. и др. Граждане новой России: кем себя ощущают и в каком обществе хотели бы жить (1998 – 2004 гг.) // Российская идентичность в условиях трансформации: опыт социологического анализа, М.: Наука, 2005. С. 144.

2 Галкин А.А. Индивид, общество и структуры власти // Размышления о политике и политической науке. М.: ИСП РАН, 2004.

временно государство сталкивается с отсутствием эффективного механизма «обратной связи», что мешает своевременно корректировать политическую тактику.

Сделать более эффективной систему диалога власти и граждан можно, только сделав коммуникации более открытыми и прозрачными. Институт обращений граждан, являющийся древнейшим элементом коммуникации власти и народа, нуждается в модернизации. Однако, для того, чтобы выявить пути такой модернизации, необходимо осмыслить место и роль института обращений граждан в современной политической системе. Именно этому и будет посвящено данное исследование.

Степень научной разработанности тематики

Проблема гражданского участия граждан в управлении государством достаточно разработана в современной политической науке. Своё начало она берет еще с античной эпохи. Наиболее значимыми сочинениями того времени являются «Политика» и «Никомахова этика» Аристотеля. В дальнейшем на протяжении всей истории человечества вопросы участия граждан так или иначе поднимались в разнообразных исследованиях. Большое внимание проблемам участия граждан уделяли классики политической мысли Д. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескьё, Д. Милль, Ф. Гизо, А. Токвиль и др.

Современный этап развития науки ознаменован новым пониманием участия: вместе с трактовкой понятия негативной свободы и выдвиганием на первое место не политических, а личных прав (неприкосновенности частной жизни, свободы от какого-либо внешнего принуждения и т.п.) возникла концепция разделения участия на политическое и гражданское. Эта концепция базируется на предположении о том, что социальное целое можно разграничить на политическое и неполитическое сообщества, которые, однако, не только не разделены, но глубоко связаны и находятся в постоянном взаимодействии, что и можно считать политическим процессом как таковым. На сегодняшний день в научном политологическом сообществе нет единого мнения относительно правомерности такого разграничения. В основе настоящей работы лежит гипотеза о различии политического и гражданского и одновременной их глубокой внутренней связи. В этом отношении ценны разработки Э. Дюркгейма, Ю. Хабермаса, К. Поппера, Р. Дарендорфа, Х. Арндт и Ф. Шмиттера.

Изучению демократии как процесса взаимодействия гражданского общества и государства посвящены исследования Г. Алмонда, Д. Истона, С. Хантингтона, Р. Даля, С. Липсета, М. Олсона.

Согласно концепции группового участия, главным субъектом политики в современном мире становятся ассоциации, добровольные объединения людей, связанных не родством, а общими интересами (Д. Коммонс, А. Бенгли, Д. Трумэн).

Весьма значимой для понимания места и роли различных форм гражданского участия стала концепция «совещательной демократии», разработанная американскими исследователями Э. Гутман, Д. Томпсоном и Д. Фишкином.

Понимания гражданского общества как социального феномена, основанного на определённых ценностях, придерживался Э. Геллнер. Данный подход к изучению ценностных оснований общественного развития, в значительной степени базирующийся на аксиологической методологии, сыграл немаловажную роль в понимании гражданского участия.

Детальный анализ теорий гражданского общества и гражданского участия предприняли Э. Арато и Д. Коэн. Не выдвигая какой-либо целостной концепции, они всесторонне рассмотрели феномен гражданского общества в современном мире и указали дальнейшие возможные направления его развития.

Теоретико-методологические и ценностные аспекты гражданского участия представлены в работах Ю. Пивоварова, А. Галкина, Ю. Красина, С. Перегудова, А. Соловьёва, М. Ильина, А. Ахиезера, Г. Дилигенского. Исследователи рассматривают данные вопросы как часть вопроса о формировании и изменениях политической культуры в условиях реформируемой России.

Практические аспекты гражданского участия, его формы и технологии в условиях российской действительности разрабатывали А. Автономов, Н. Беляева, А. Сунгуров, М. Горный, А. Нездуров. Они ввели в отечественную политическую науку понятие гражданского участия, обратили специальное внимание на электоральную сферу и проблемы выстраивания коммуникаций и образов («рг-технологии»), проанализировали формы, методики и технологии реального участия граждан в принятии политических решений.

Опыт участия граждан в управлении на местном уровне – в муниципальных образованиях и ещё более мелких структурах – соседских общинах – изучали Е. Шомина и И. Мерсиянова.

Целый ряд работ посвящен формам деятельности разнообразных некоммерческих организаций (как одной из разновидностей гражданского участия), действующих как в пределах национальных государств, так и на международном уровне (О. Яницкий, С. Айвазова, И. Халий, О. Аксёнова, С. Патрушев, Т. Павлова).

Детальный анализ различных подходов западных учёных к феномену участия и обзор иллюстраций применения этих подходов к российским реалиям дан Д. Гончаровым.

Однако место и роль института обращений как формы участия граждан в управлении государством, а также пути его модернизации в современной политологии до сих пор не получили научной интерпретации. Россия обладает богатейшим опытом нормативного регулирования работы с обращениями, но осмысление этого опыта традиционно происходило в основном с позиций юридической науки.

Обращения граждан (точнее – подданных, поскольку речь шла о монархии) уделяли внимание классики отечественного правоведения Б. Чичерин, Н. Коркунов, П. Новгородцев, Б. Покровский.

В советскую эпоху теоретические и прикладные аспекты нормативного регулирования разрабатывались в рамках административистики на основе концепции «административной юстиции» (М. Загряцков, Н. Ямпольская, В. Мальков, В. Ремнёв, Ю. Козлов). Среди современных исследователей наибольший вклад в изучение этой проблемы внесли Ю. Дмитриев и Ю. Алистратов. Они впервые стали рассматривать обращения не только как средство защиты нарушенных прав, но и как средство участия в административном управлении и даже законодательном процессе.

Представляет значительный интерес анализ института обращений («административных жалоб») как значимой составляющей особой «раздаточной» экономической системы (работы О. Бессоновой).

А. Любимов рассматривает обращения как одну из форм лоббирования интересов. Внимание М. Миронова сосредоточено на обращениях как форме обратной связи «общество-государство».

Изучение института обращений граждан с позиций политологии является собой качественно новый подход к предмету исследования.

Объект исследования

Объектом исследования в данной работе является участие граждан в принятии социально значимых решений как политический феномен.

Предмет исследования

Предметом исследования является использование института обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в качестве одной из форм участия граждан в процессе принятия политических решений.

Цель и задачи исследования

Цель исследования заключается в том, чтобы на основе обнаружения тенденций взаимодействия российского государства и гражданского общества, анализа правовых норм, регулирующих работу с обращениями граждан, исторического и современного опыта выявить возможности использования института обращений граждан в современной России и как канала «обратной связи», и как формы влияния граждан на политические решения властных органов, а также указать возможные пути модернизации института.

Достижение поставленной цели предполагало решение следующих взаимосвязанных задач:

1. Изучить подходы к понятию «участие» в политическом смысле, к проблеме разграничения политического (в узком смысле) и гражданского участия; выявить взаимосвязь между понятиями «демократия» и «участие», сформулировать операциональное определение гражданского участия.
2. Рассмотреть историческое развитие института обращений граждан, опыт правового регулирования, выявить основные тенденции трансформации института в условиях изменений политической системы.
3. Изучить подходы к классификации обращений граждан, особенности правового регулирования работы с обращениями в органах власти современной России.
4. Рассмотреть и проанализировать с точки зрения возможностей влияния на принятие решений структурами публичной власти различные формы участия граждан в современной России, определить место, занимаемое обращениями граждан среди этих форм.
5. Выявить основные тенденции развития института обращений, выработать рекомендации по модернизации правового регулирования работы с обращениями граждан в

органах власти и по использованию обращений в качестве возможного средства продвижения интересов организованных социальных групп и институтов гражданского общества.

Методологические и теоретические основания исследования

В качестве методологического базиса настоящего исследования избран аксиологический подход, введённый в политическую науку Л. Штраусом. На основе этого подхода были скорректированы основные постулаты структурно-функциональной теории с учётом задач данной работы.

Широко использовалась концепция «чёрного ящика» Д. Истона, различные версии теории демократии и концепции гражданского общества.

Особенно значимыми для анализа влияния гражданского участия на развитие демократических начал в обществе оказались теория «открытого общества» К. Поппера, теория «коллективного действия» М. Олсона.

Для классификации политических систем и режимов использовались подходы Г. Алмонда, Р. Даля, М. Блонделя.

Основой для классификации обращений граждан стала «правозащитная» концепция Н. Ямпольской, согласно которой «процесс развития субъективных прав заключается в активных действиях граждан по охране и защите своих прав и таким образом способствующих укреплению законности»³. Субъективные права воплощаются в реальную жизнь, реализуются на практике лишь тогда, когда носитель этих прав предпринимает действия по их защите; эти действия он совершает с частной целью - защитить свои права, но вместе с тем его правозащитные действия способствуют устранению подобных нарушений в будущем, и, значит, укреплению правопорядка. Здесь налицо соединение частного и публичного начал, когда индивид, защищая свои интересы, опосредованно защищает и интересы многих других, интересы всего общества. В подобном соединении усматривается главная особенность, специфичность феномена «гражданского» участия, особенно такой его формы, как обращения граждан.

Принципы правового регулирования работы с обращениями, подходы к юридическим аспектам данного исследования заимствованы из работ А. Любимова и Ю. Алистратова.

В работе широко использован нарративный (описательный) подход. Особенно эффективным он оказался при изложении процедур работы с обращениями граждан. Рекомендации для применения обращений в качестве формы влияния изложены с использованием элементов дидактики.

Гражданское участие (и обращения в органы власти как его разновидность) имеет не только рациональную направленность (защита интересов), но главным образом направленность ценностно-телеологическую. Участие всегда теснейшим образом связано с ценностными установками, культурными стереотипами и иррациональными устремлениями. Поэтому настоящее исследование опирается прежде всего на ценностно-телеологический подход и исходит из установки, что состояние общества (в том

³ См.: Ямпольская Н.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях // Вопросы советского государственного права. М., 1959. С.62.

числе и включённость граждан в политику, доступность для них механизма принятия решений, возможность влияния на эти решения, также посредством обращений) определяется прежде всего доминирующими в данном обществе ценностями и вытекающими из них мотивациями и целями.

Хотя настоящее исследование относится к сфере политической науки, оно невозможно без привлечения других наук, без научной интеграции. Дабы избежать «утраты публичности» и «кафедральной замкнутости» (Р. Дарендорф)⁴, в решении вопросов правового регулирования обращений граждан использованы теоретические и практические наработки юридической науки, прежде всего административного права. Немалую роль сыграли также теории административной юстиции, работы М. Загряцкого, В. Малькова, Ю. Козлова, разработки Ю. Тихомирова в области теории компетенции.

Широко использовались социологические исследования ИС РАН, ВЦИОМ, ФОМ, РАГС, «Левада-центра». Большое значение для настоящей работы имели исследования трансформации политической культуры россиян и их социальной идентификации, проводившиеся в рамках проекта М. Горшкова.

В работе использовались понятия теории принятия решений и теории коммуникации: «управленческое решение», «ЛПР», «коммуникационный цикл».

В диссертации принято нормативное понимание обращений граждан, существующее в административном праве.

Научная новизна исследования заключается в том, что в нём:

– впервые в отечественной науке предпринята попытка применить политологические концепции и понятийный аппарат для анализа института обращений граждан, который традиционно изучался в рамках юридической научной дисциплины – административистики,

– показана взаимосвязь демократии, участия, обращений граждан, рассмотрена возможность использования института обращений как политического инструмента: формы артикуляции, агрегирования интересов граждан; коммуникационного канала; средства влияния на действия властных акторов.

– проанализирована взаимосвязь между трансформациями политического режима и изменениями нормативного регулирования работы с обращениями граждан,

– предложены технологии использования обращений для продвижения интересов граждан во властных структурах, учитывающие специфику протекания политических процессов в условиях современной России.

Гипотезы

В качестве базиса настоящего исследования были выдвинуты следующие гипотезы:

1. Гражданское участие является разновидностью социально-политической активности и воздействует на политический процесс, однако оно отличается от политического участия в узком значении.

⁴ Дарендорф Р. Куда держат путь социальные науки // После 1989. Размышления о революции в Европе. М., 1992. С. 115 – 118.

2. Гражданское участие, в отличие от политического, наиболее тесно связано с демократией в современном понимании; расширение гражданского участия в конвенциональных, легальных формах способствует укреплению демократических ценностей в обществе.

3. Обращения граждан как форма гражданского участия обладают «тройственной природой» – юридического, бюрократического и гражданского института. В тройственной природе заключается источник как достоинств, так и недостатков института обращений граждан.

4. Тройственная природа института обращений граждан позволяет эффективным образом воздействовать на процессы, протекающие внутри структур публичной власти, что дает возможность «контроля снизу» и «контроля за повесткой дня».

На защиту выносятся:

1. Определения понятий:

Обращения граждан как формы артикуляции интересов, выраженной в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан, направленное структурам публичной власти;

Гражданского участия как активности граждан и их объединений, направленной на влияние на процесс принятия решений структурами публичной власти в целях реализации прав и интересов граждан или общего изменения социальной действительности;

Управленческого решения органа власти (должностного лица) как волевого акта, который он должен сделать в рамках своей компетенции, чтобы выполнить свои обязанности, сформированного и оформленного в соответствии с нормативно закреплённой процедурой и преследующего цель обеспечения реализуемого и наиболее эффективного движения к поставленным перед органом целям.

2. Положения:

1) Современная демократия, основанная на понятии автономии личности и важности частной жизни, выросла из гражданского участия. Если свободный общественный строй возникает на фундаменте сомнений, компромисса (следуя логике Э. Геллнера), т.е. ключевых элементов самой логики гражданского участия, то именно оно сформировало нормативный и аксиологический базис современной демократии. Гражданское участие, в отличие от политического, наиболее тесно связано с демократией в современном понимании; расширение гражданского участия в конвенциональных, легальных формах способствует укреплению демократических ценностей в обществе.

2) Институт обращений граждан в органы власти выполняет три функции.

Сущность правозащитной заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить его последствия и восстановить нарушенное право.

Информационная функция состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан.

Коммуникационная, или партиципаторная (от participation - участие) заключается в том, что обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут так или иначе влиять на властные решения, участвовать в процессе их принятия.

- 3) Институт обращений граждан может рассматриваться как единственная форма гражданского участия, интегрированная в структуру публичной власти. Следовательно, через посредство обращений возможно влиять на принимаемые субъектами власти решения, причём используя сущностные, неотъемлемые черты бюрократии. Атрибуты бюрократии – формализованность, субординация и автоматизм исполнения – оказываются полезными для гражданского участия.

Практическая значимость исследования

Практическая значимость проведённого исследования заключается в том, что в нём на основе изучения богатейшего исторического опыта работы с обращениями граждан в органах государственной власти России и анализа современной ситуации в этой сфере, даются рекомендации по совершенствованию института обращений, которые могут быть применены «с обеих сторон», т.е. и гражданами (неправительственными организациями), и органами исполнительной власти федерального, регионального уровней и местного самоуправления.

Апробация диссертационной работы

Основные положения и выводы диссертационного исследования, а также содержащиеся в нём конкретные процедурно-методические рекомендации изложены в опубликованных автором статьях, нашли отражение в учебных курсах, читаемых студентам факультетов Прикладной политологии, Государственного и муниципального управления и Менеджмента Государственного университета – Высшей школы экономики.

Различные аспекты работы также были изложены автором в его выступлениях на научно-практических конференциях: 7-ой Международной научной конференции «Модернизация экономики и государство» (Москва, ГУ-ВШЭ, 4-6 апреля 2006 года); секции «Российская политика» Форума молодых политологов в рамках IV Всероссийского конгресса политологов РАПН и АПН РФ (Москва, МГИМО, 20 – 22 октября 2006 года).

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** даётся общая характеристика работы, обоснование её актуальности и новизны. Формулируются основные исследовательские вопросы, цель, задачи, предмет и объект исследования.

В **первой главе «Методология и понятийный аппарат исследования»** рассматриваются, уточняются и интерпретируются основные понятия, применяемые в исследовании. К ним относятся, в первую очередь, «обращение» и «гражданское участие». Кроме того, важным является и понятие «управленческое решение», поскольку мы рассматриваем участие прежде всего как возможность влияния на решения, принимаемые органами власти. Чтобы избежать разночтений и противоречий, следует чётко определить, что есть «решение», чем отличается просто «решение» от «управленческого решения» и от «властного (или политического) решения» и т.п.

В главе показано, что имеет место многозначная интерпретация понятия «обращение». С обыденной точки зрения это любое послание к некоторым органам или лицам, воплощающим собой власть. С точки зрения юридической всё обстоит по-другому. Существует нормативное понятие обращения, определённые юридические характеристики, позволяющие отграничить обращения от малозначимых посланий. С точки зрения политологии, обращение можно рассматривать и как составляющую системы «обратной связи» и как форму влияния гражданина на власть. К сожалению, принятый недавно Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» определяет обращение следующим образом: «Обращение гражданина - направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления» (ст. 4). Здесь обращение определяется через отдельные его виды, что, на наш взгляд, в корне ошибочно.

Под обращением в рамках данного исследования понимается именно послание, адресованное органам государственной власти и местного самоуправления (в терминах политологии - структурам публичной власти⁵). Многочисленные послания, направляемые гражданами в общественные организации, на предприятия, в СМИ и тому подобное, несомненно, могут иметь немалое значение. Однако на них не распространяются нормы и правила, применяемые к обращениям граждан в органы власти, и они не подпадают под действие соответствующих нормативно-правовых актов. Процедуры их рассмотрения не унифицированы, и юридические последствия их сомнительны. В конечном счёте обращение мы предлагаем определить как *форму артикуляции интересов, выраженную в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан, направленного структурам публичной власти.*

Понятие «гражданского участия» вызывает много споров, подчас возникают вопросы о правомерности использования такого термина вообще. Тем не менее, термин этот находит применение в литературе и постепенно входит в понятийный аппарат отечественной политической науки⁶. Правда, единого понимания относительно того,

⁵ Dahl R.A. Modern political analysis. Englewood Cliffs (New Jersey), 1963. P. 5-7.

⁶ См., в частности: Беляева Н.Ю. Гражданская экспертиза как форма гражданского участия. М., 2001; Модель Б.С., Модель И.М. Власть и гражданское сообщество России: от социального взаимодействия к социальному партнёрству. Екате-

что же этот термин обозначает и, особенно, чем он отличается от понятия «политическое участие», пока не сложилось.

Гражданское и политическое участие (в узком смысле), по нашему мнению, надлежит чётко разделять. Участие, всегда направленное на изменение социальной реальности, так или иначе, взаимодействует с публичной властью, стремится повлиять на неё. Но отношения с властью могут основываться на разных ценностях и различной логике. И здесь ключевым моментом является различие между «властью» и «влиянием». Власть опирается на принуждение (по М. Веберу, «легальное применение силы»), влияние же имеет совершенно иные корни. Д. Коэн и Э. Арато, ссылаясь на Ю. Хабермаса и Т. Парсонса, 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 последствия, а на достижение взаимного понимания. В принципе, подлинными средствами убеждения, скрытыми за влиянием, выступают скорее аргументы (доводы и обоснования), ...нежели факты и информация.»⁷. 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 к совершенно другому уровню сравнительно с действием власти»⁸. Здесь действуют различные аксиологические и телеологические установки (что в рамках избранной нами методологии принципиально), и, следовательно, понятия должны быть жёстко разграничены. Основание, по которому следует проводить дифференциацию форм участия, 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 - тогда следует говорить о гражданском участии.

Подводя итог сказанному, определим гражданское участие **как активность граждан и их объединений, направленную на влияние на процесс принятия решений структурами публичной власти, в целях реализации прав и интересов граждан или общего изменения социальной действительности.**

Политические решения являются управленческими, поэтому в работе рассматривается понятие и основные черты управленческого решения вообще, и отдельно - черты, характерные строго для политического решения.

ринбург, 1998; Айвазян А.А. Гражданственность и гражданское участие. Дисс. на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Екатеринбург, 2001.

⁷ Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003. С. 610.

⁸ Там же.

В теории принятия решений понятие «решение» рассматривается как выбор между альтернативами на основе определенной информации⁹. Философия трактует решение как процесс и результат выбора цели и способа действий. В экономической литературе понятие «решение» рассматривается как процесс, как акт выбора и как результат выбора.

С разных позиций решение понимается по-разному: как элемент множества возможных альтернатив; как нормативный документ, регламентирующий деятельность системы управления; как устные или письменные распоряжения необходимости выполнения конкретного действия, операции, процесса; как регламентируемая последовательность действий для достижения поставленной цели; как нечто, отражающее осуществление поставленной цели (материальный объект, число, показатель и др.); как всякая вообще реакция на раздражитель¹⁰. Причём сразу отметим, что, по существу, понимание решения в менеджменте и политической науке практически не различаются¹¹.

Процесс принятия решения определяется как «состояние неопределённости, вызванное необходимостью выбора действий, которые позволят достичь определённого, заранее заданного результата»¹². Решение всегда необходимо принимать там, где возникает изменение обстановки. Решения не существуют в статике, они всегда динамичны. Таким образом, мы видим, что управленческое решение является прежде всего мыслительной конструкцией, выработанной в ответ на какое-либо событие. Вместе с тем, управленческое решение не является конструкцией абстрактно-философской. Решение всегда предполагает конкретные действия, оно всегда отвечает на вопрос «что делать?», следовательно, направлено на то, чтобы стать реальностью. Поэтому управленческое решение не может быть достоянием только одного человека, даже если оно принимается единолично; оно должно быть оформлено в виде нормативного акта, документа, либо устного распоряжения – но обязательно должно быть «озвучено», в противном случае оно не сможет быть реализовано. Кроме того, управленческое решение, принимаемое государственным органом (должностным лицом), обладает ещё одной существенной чертой: оно имеет юридическую силу, то есть обязательно для исполнения и обеспечено принудительной силой государства.

Таким образом, определить управленческое решение применительно к субъектам публичной власти можно следующим образом: ***«управленческое решение органа власти (должностного лица) – есть волевой акт, который он должен сделать в рамках своей компетенции, чтобы выполнить свои обязанности, сформированный и оформленный в соответствии с нормативно закреплённой процедурой и преследующий цель обеспечения реализуемого и наиболее эффективного движения к поставленным перед органом целям»***.

Особое внимание в первой главе уделено взаимосвязи участия и демократии.

Мы исходим из того, что демократия – это социальная ценность, идея. Базовой же «сверхценностью» для неё является понятие индивидуальной свободы (которую можно определить как «право индивида вести подобающий ему образ жизни, то есть выби-

9 См.: Веснин В.Р. Основы менеджмента. М., 1999.

10 Фатхутдинов А.Д. Разработка управленческих решений. М., 2000.

11 Ср.: Планкетт Л., Хейл Г. Выработка и принятие управленческих решений. М., 1984. С. 60 – 65 и Симонов К.В. Политический анализ, М., 2002. С. 54 – 65.

12 Планкетт Л., Хейл Г. Указ. соч. С. 63.

рать в жизни то, что ему представляется наиболее подходящим»¹³) и важности частной жизни. Главным аргументом в пользу современной демократии является именно то, что она, с одной стороны, открывает простор для личной инициативы и возможности самораскрытия каждого человека, а, с другой, «делает возможным мирное, ненасильственное изменение политической и социальной систем в соответствии с изменениями исторической ситуации»¹⁴.

Существенно, что описанные выше признаки демократии первичны, т.е. они и являются собой демократию, а не некая волеустановленная «демократия» порождает эти признаки. Между тем, возникновение данных признаков порождается определёнными благоприятными условиями, каковыми, по мнению многих современных исследователей, в частности Р. Даля, являются¹⁵:

- Контроль над армией и полицией, осуществляемый выборными должностными лицами;
- Наличие демократических убеждений и политической культуры у большинства граждан;
- Отсутствие сильной зависимости от иностранной державы;
- Современная рыночная экономика, современное (т.е. урбанизированное, образованное, активно потребляющее) общество;
- Слабо выраженный плюрализм субкультур, высокая толерантность.

Но наличие всех этих условий есть продукт исторического развития определённых культур, и даже если согласиться с точкой зрения крайних либералов, считающих, что весь мир в конце концов придёт к такой демократической модели и, вероятно, «настанет конец истории» (Ф. Фукуяма), мы не можем не признать, что у каждой культуры, у каждой специфической социальной общности будет свой путь к возникновению вышеуказанных условий и обретению пяти «признаков демократии». Одни и те же факторы в одной этнокультурной среде могут работать в пользу демократии, а в другой – во вред ей. Как показывают современные исследования, «...в любой культуре, включая протестантизм, можно обнаружить элементы, кажущиеся как совместимыми, так и несовместимыми с демократией... Другие культуры авторитарны, но одновременно эгалитарны; иерархичны, но уважают право на несогласие; склонны к общинности, но терпимы к многообразию различий и так далее»¹⁶.

Впрочем – и это существенно для нас – особенности участия могут сказать значительно больше о возможностях для демократического развития, нежели данные о формальных институтах.

В различных авторитарных режимах прошлого участие в государственной власти было уделом немногих, но тем не менее, оно было. Кроме того, вплоть до XX в. уровень развития техники не позволял государству добраться до всех и каждого. Сельские общины сохраняли различные формы участия. Даже в Древнем Египте, во времена строительства пирамид, существовали формируемые самими жителями общинные со-

13 Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности. М., 1993. С. 116.

14 Даль Р.А. Демократия и её критики. М., 2003. С. 124.

15 Даль Р.А. О демократии. М., 2000. С. 141.

16 Теория и практика демократии. Сост. Даль Р.А., Шапиро Я., Чейбуб Х.А.. М.: Ладомир, 2006. С. 159.

веты «джеджет» и «кенбет», ведавшие такими немаловажными областями, как орошение, раздел земельных участков и суд по семейным и наследственным делам¹⁷.

Тоталитарные режимы XX века добрались до каждого человека, они поставили всё под тотальный контроль и ликвидировали все формы самоуправления и автономии. Однако, как раз они довели масштабы участия до невиданных прежде величин. Невероятная, почти 100% явка на выборы, огромная доля членов партии и разнообразных организаций и клубов среди населения - уровень участия достиг огромных размеров! Таким образом, мы видим, что участие далеко не всегда означает демократию. Это признают и виднейшие специалисты в области демократической теории. Несмотря на то, что равная для всех возможность участия является ключевой характеристикой демократии, Д. Сартори, Н. Луман, Р. Даль и многие другие полагали, что расширение участия (превыше некоторой нормы) нежелательно, поскольку многие люди склонны к зависти, стремлению к перераспределению ресурсов в свою пользу и к чрезмерному увлечению авторитаристскими идеями. Участие должно быть возможностью, де-юре доступной для всех, однако, то, что многие ей не пользуются, есть не недостаток, но достоинство: «Политическая апатия значительной части избирателей, их отчуждённость от активного вовлечения в политическую жизнь может рассматриваться как определённая гарантия стабильной демократии»¹⁸. Именно поэтому демократия никогда не стремится к стопроцентному участию в выборах, и никогда не пытается страхом заставить граждан включаться в политическую жизнь, как это делали тоталитарные режимы. Однако, возникает справедливый вопрос: если, вслед за Руссо, понимать участие как средство воспитания в гражданах определённых добродетелей и ценностных установок, необходимых для формирования демократии, то не есть ли воздержание граждан от участия в политической жизни ещё большее зло? И возможно ли формировать демократическую политическую культуру через посредство расширения участия там, где такая культура ещё не сложилась?

Здесь, представляется, решение лежит именно в разграничении участия политического и гражданского. Политическое участие как явление, непосредственно связанное с властью и логикой господства – подчинения, является атрибутом не столько демократии, сколько структур публичной власти, высшей из которых является государство. Оно открывает возможности к получению «жезла», доступа к властным механизмам принуждения. Расширение подобного участия действительно может оказаться опасным, поскольку способно открыть путь тёмным инстинктам людей: зависти, агрессивности и ксенофобии, чем могут воспользоваться политические авантюристы для захвата власти. Именно поэтому всё, сказанное выше о вредности расширения участия, по нашему мнению, должно быть отнесено строго к участию политическому.

Гражданское участие, напротив, находится в иной ценностной области, оно подлжит логике взаимодействия – компромисса. Политика, даже демократическая, иерархична, «субъект-объектна», а гражданское участие есть область равноправия субъектов. Поэтому именно гражданское участие несёт воспитательную функцию, формируя у граждан способности к диалогу, артикуляции и агрегированию интересов, обучая их терпимости, самостоятельности и ответственности, в конечном счёте и вырабатывая демократические ценностно-культурные ориентации. Как подчёркивал Р. Дарендорф,

17 Автономов А.С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М.: Формула права, 2002. С. 25.

18 Гончаров Д.В. Теория политического участия. М., 1997. С. 24 – 25.

для современного демократического, открытого общества «нужны граждане не запуганные, а готовые стоять на своём и заставлять с собой считаться, когда под угрозой находятся базовые ценности»¹⁹. А такими людей делают не выборы и не членство в массовых партиях, но только *деятельность по защите своих интересов в гражданских ассоциациях, соседских общинах и прочие формы гражданского участия*. При этом, не будучи ориентированным на власть, гражданское участие является плохим инструментом для манипуляций в целях захвата власти, следовательно, оно полезно для демократии.

В этом смысле показательным то, что тоталитарные режимы всегда стремились к максимальному расширению участия политического, вплоть до принудительного вовлечения людей в разного рода политические акции, но всегда пытались подавить или выгодным для себя образом «канализировать» участие гражданское. Заметим, однако, что гражданское участие, как и политическое также не является следствием демократии. Гражданское участие не обнимает собой всю область горизонтальных отношений, не относящихся к публичной власти. Но различные формы гражданского участия существовали задолго до возникновения современной демократии. При этом демократия наиболее благоприятна для гражданского участия, а его развитие способствует как зарождению предпосылок для перехода к демократии (в рамках недемократических систем), так и для дальнейшей «демократизации демократии» (в системах демократических). Потому и в государствах, вроде бы формально соответствующих критериям «нормативной демократии», следует уделять внимание гражданскому участию. Ведь, как указывал крупный современный теоретик демократии Л. Даймонд, «демократию нужно воспринимать как развивающийся феномен»²⁰. А развитие демократии, по нашему мнению, определяется прежде всего через возможность граждан эффективно отстаивать свои интересы через постоянно (а не периодически, как электоральные) действующие каналы и механизмы, т.е. через институциональные (а иной раз и неинституциональные) формы гражданского участия.

Если понимать демократическое общество не как статичную, совершенную и завершённую социальную формацию, не как очередную *систему*, а как *возможность свободного развития социума* и мирной смены систем, как путь «в открытые пространства бесконечных возможных состояний будущего»²¹, правомерно предположить, что современная демократия, основанная на понятии автономии личности и важности частной жизни выросла из гражданского участия. Ведь если исходить из утверждения, что «свободный общественный строй в конце концов возникает на фундаменте не твёрдых истинных убеждений, а сомнений, компромисса...»²², т.е. ключевых элементов самой логики гражданского участия, получается, что именно оно сформировало нормативный и аксиологический базис современной демократии, современного понимания «свободного общества».

Из этого можно сделать вывод, что *гражданское участие, не будучи ни плодом демократии, ни её уникальным атрибутом тем не менее прочно с ней связано*. Более того, особенности гражданского участия, то, как различные его формы воспринимаются

19 Дарендорф Р. Благое общество // После 1989. Размышления о революции в Европе. Пер. с англ. М., 1992. С. 60.

20 Теория и практика демократии. С. 33.

21 Дарендорф Р. Размышления о революции в Европе // После 1989. Размышления о революции в Европе. М., 1992. С. 203.

22 Геллнер Э. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. М.: МШПИ, 2004. С. 112.

институтами публичной власти, могут служить гораздо более важным и «репрезентативным» индикатором «демократичности» данного общества, нежели данные о наличии формальных, институционализированных черт организации политической системы. А политическое участие, будучи, с одной стороны, важной характеристикой демократии, с другой - может работать и против неё, способствуя реставрации авторитаризма. При этом и в недемократических системах гражданское участие может сохраняться, оставаясь областью частной инициативы, но не экономической, как предпринимательство, а социальной. Так что можно согласиться с А.А. Айвазяном в том, что «гражданское участие – эмпирический срез гражданской культуры, гражданственности в целом»²³.

Исходя из приведённого анализа было выдвинуто следующее утверждение: *гражданское участие, в отличие от политического, наиболее тесно связано с демократией в современном понимании; расширение гражданского участия в конвенциональных, легальных формах полезно для укрепления демократических ценностей в обществе.*

В главе второй «Структура, функции и роль института обращений граждан» роль и значение института обращений граждан рассматриваются с трёх позиций, которые условно можно называть юридической, управленческой и политтехнологической.

Согласно первой позиции обращения есть правовой механизм, позволяющий гражданам защищать свои права. Наряду с судебными исками, обращения есть форма защиты прав и законных интересов граждан, закреплённая в ст. 33 Конституции РФ. Разумеется, далеко не все обращения непосредственно связаны с нарушением прав граждан, есть и такие виды обращений, которые представляют собой форму участия граждан в управлении делами государства, т.е. реализации права, закреплённого ч.1 ст.32 Конституции РФ. Одновременно, с этой точки зрения, обращения представляют собой юридические факты, порождающие ряд правовых последствий. Так, поступление обращения в какой бы то ни было орган обязывает его к совершению определённых, регламентированных нормативно-правовыми актами действий, как то: зарегистрировать обращение, изучить его содержание, направить на рассмотрение в тот орган и тому должностному лицу, в компетенции которого находится решение поднятых там вопросов и т.д. Обращения в этом смысле «составляют главное в производстве дел основное»²⁴. Именно на этом подходе основана «правозащитная» классификация обращений, которая используется в данной работе.

Вторая позиция рассматривает обращения как своего рода информационный канал, «существенный источник информации, необходимой для решения вопросов государственного и общественного строительства»²⁵. Поскольку обращения, как правило, направляют только те граждане, у которых возникли серьёзные затруднения, справиться с каковыми своими силами они не могут (либо те, у которых есть, что предложить для улучшения жизни в стране), то анализ и обобщение больших массивов обращений позволяет получать оперативную и чёткую информацию о существующих проблемах,

23 Айвазян А.А. Гражданственность и гражданское участие. Диссертация на соискание учёной степени кандидата политических наук. Екатеринбург, 2001. С. 93.

24 Плавильщиков А.А. Рассуждение о прошениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оныя должны. СПб., 1811. С.1.

25 Герасимов А.П. Комментарий к ст.33 Конституции РФ // Конституция Российской Федерации: комментарий. Под ред. В.В. Лазарева. М.: Спарк, 1997. С.152.

возможно, и о путях их решения. Этот подход весьма важен, поскольку выявляет заинтересованность государства в обращениях.

Третья позиция рассматривает обращения как форму «обратной связи», составляющую коммуникационного цикла²⁶ и средства влияния на решения, принимаемые властными структурами. С этой точки зрения обращения представляют собой важнейший элемент коммуникации между гражданином и государством, государством и обществом. В этом смысле к обращениям приложимы все понятия теории коммуникации. Если рассматривать обращения таким образом, то важными и значимыми становятся не столько жалобы (и прочие обращения, указывающие на существующие проблемы и правонарушения), сколько предложения, петиции и др.,- обращения «требующие», указывающие на возможные трудности будущего и пути их преодоления. В отличие от юридического подхода, в котором значим прежде всего сам факт обращения, политологический подход уделяет внимание прежде всего его цели и содержанию. Для него важны элементы коммуникации, «ответы на вопросы: кто говорит? что говорит? по какому каналу? кому? с каким эффектом?»²⁷. И обращения анализируются в политологии, исходя из этих вопросов. На практике из этого вытекает немаловажное обстоятельство: юридический подход каждое обращение, независимо от числа подписавших его граждан, считает за одно обращение, политологический – считает количество подписей. Коллективные обращения для него важнее индивидуальных, потому что они содержат в себе волю коллективного актора и есть продукт агрегирования интересов. Такой подход позволяет выявить возможность использования обращений граждан как форму участия и инструмент влияния участвующих граждан на решения властных акторов.

Исходя из этого, мы можем видеть, что институт обращений граждан в органы власти выполняет три функции. Сущность первой заключается в том, что обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить его последствия и восстановить нарушенное право. Эту функцию можно назвать правозащитной. Вторая функция состоит в том, что обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан. Эту функцию можно назвать информационной. Наконец, третья заключается в следующем: обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане смогут так или иначе воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия. Такую функцию, на наш взгляд, можно назвать коммуникационной или партиципаторной (от *participation* - участие).

На сегодняшний день информационная функция развита лучше всего (однако получаемая из обращений информация, как правило, не публикуется, распространяется только в рамках ведомств и остаётся недоступной для самих граждан). Правозащитная функция развита значительно хуже, так как из-за волокиты и несогласованности в работе различных ведомств большая часть (как правило, свыше 70%) обращений рассматривается с вопиющими нарушениями сроков или не рассматривается вовсе. Что касается коммуникационной функции, то она даже не имеет под собой серьёзной нор-

26 Ситников А.П., Огарь И.В., Бахвалова Н.С. Политический консалтинг, М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2004. С. 115.

27 Соловьёв А.И. Политология: политическая теория, политические технологии. М., 2001. С. 397.

мативной базы. Она основывается пока только на благих пожеланиях. Между тем, именно её широкое внедрение может наилучшим способом содействовать демократизации и модернизации системы государственного управления в России.

Важно обратить внимание и на то, что существует два различных восприятия обращений с точки зрения отношений власти и граждан. Условно их можно назвать «авторитарным» и «демократическим» или «традиционным» и «современным».

Сущность первого заключается в том, что обращения рассматриваются им именно как «челобитные», то есть обращение низшего к высшему за защитой от притеснений или за особой милостью. 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».

Второй тип отношений характерен для демократических режимов. Обращения здесь – это уже не «воплъ» и ожидание милосердия, но твёрдое, подкреплённое законом требование, а иной раз и предложение, форма участия гражданина в управлении государством. Автор обращения выступает не столько просителем, сколько партнёром. Рассмотрение обращений – не милость, а обязанность власти. Эти два подхода воплощают собой принципиально разную логику восприятия человека – как подданного (инструмент, принадлежность) или как гражданина (партнёра, участника).

С нашей точки зрения, было бы неправильно строго отождествлять первый подход с монархией, а второй с демократическими формами правления. Традиционное отношение к обращениям надолго пережило монархические и авторитарные режимы. Часто оно встречается и в государствах, выглядящих демократическими. Строго говоря, два подхода переплетаются в реальной жизни и деятельности государственного аппарата в любом государстве. Отношение управленцев-чиновников к обращениям граждан и в современных государствах подчас содержат больше элементов «традиционного» нежели «современного» отношения. Да и сами граждане подчас продолжают воспринимать обращения именно традиционно, как челобитные, а не как механизм реального участия и партнёрства.

Политологический анализ различных подходов к правовому регулированию работы с обращениями в современных органах власти и реальной организации такой работы показывает, во-первых, что среди множества разновидностей обращений наибольшее значение с точки зрения реализации коммуникационной (партиципаторной) функции имеют петиции и гражданские наказания (т.е. массовые обращения). К сожалению, именно они исчезли из Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-вторых, видно, что правовое регулирование работы с обращениями граждан крайне эклектично и противоречиво. Принятие в 2006 году Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не принесло существенного изменения ситуации. Поскольку основную роль в нём играют ведомственные инструкции и правила делопроизводства, которые по сути

своей не предназначены для нормативного регулирования публичных институтов. Они не публикуются (т.к. имеют гриф «ДСП») и для граждан недоступны. Тем самым косвенным образом возникает противоречие с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ.

И в третьих, эмпирические данные позволяют сделать вывод и о том, что практическая работа с обращениями технически хорошо организована только в крупных федеральных органах власти (Администрации Президента, Аппарате Правительства). В остальных федеральных и региональных (не говоря уже о местных) органах власти ощущается недокомплект штатов, скудость материально-технической базы и т.п. Однако главное препятствие видится не в техническом обеспечении, а в явных недостатках нормативно-правовой базы, в том числе в слабости и поверхностности федерального закона и устарелости правил делопроизводства.

В третьей главе «Формирование схемы взаимодействия “власть – общество” в рамках института обращения граждан» анализируются основные формы гражданского участия, рассматривается обращение в органы власти как специфическая форма гражданского участия, выявляются изменения в нормативном регулировании работы с обращениями граждан как отражение трансформации политического режима, вырабатываются предложения по модернизации института обращений граждан в современной России.

Форм гражданского участия может быть очень много, что обусловлено низкой степенью формализации; среди наиболее важных можно назвать такие, как массовые акции, гражданский контроль и гражданская экспертиза, «финансовое» участие («прозрачный бюджет», социальный заказ и непосредственно с ним связанные ярмарки НКО, фонды территориального развития и т.п.), информационно-образовательные формы (организация учебных курсов для граждан по вопросам защиты прав, открытия собственного бизнеса, создания ТСЖ и тому подобного; консультирование граждан по юридическим вопросам; ведение интернет-сайтов по проблемам социального развития; создание специализированных СМИ и т.п.).

Среди этих форм не последнее место занимают и обращения граждан. Они, будучи разновидностью гражданского участия, обладают при этом «тройственной природой»: юридического, бюрократического, гражданского института. 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, «бюрократическое управление регулируется общими правилами, которые в большей или меньшей степени являются исчерпывающими... Сведение управления бюрократической организацией к набору правил проистекает из самой его собственной природы»²⁸, следовательно, бюрократическая система действует автоматически, в силу формальных правил. Из этого вытекают два 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 самооп-

²⁸ Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления: американская школа. Хрестоматия. Сост. Д. Шафритц, А. Хайд. М., 2003. С. 56 – 58.

равдания. Конечно, бюрократический аппарат, если он недоступен для гражданского контроля, имеет множество скрытых возможностей для нейтрализации всякого внешнего влияния (в т.ч. и обращений). Обращение можно замалчивать, блокировать его рассмотрение посредством технических придирок, 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 (а обращение, как мы показывали в главах 1 и 2, является таковым) 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 было ни представления о демократии (даже в античном понимании), ни разделения властей, ни, тем более, современных информационных технологий. Обращения служили зримым воплощением принципа «государя - отца», из которого прямо следует, что власть не может остаться безучастной к бедам своих подданных и не слышать их «воплей». В Бога, не слышащего молитв, перестают верить. И, несмотря на все изменения, произошедшие в понимании феномена власти и формах легитимации, этот принцип никуда не исчез.

На основании этого в диссертационном исследовании делается 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, причём используя существенные, неотъемлемые черты бюрократии. Такие особенности бюрократии, как формализованность, субординация и автоматизм исполнения, часто считавшиеся злом, здесь могут пойти на пользу гражданскому участию.

Это довольно популярная форма, едва ли не самая востребованная из всех, хотя, возможно, многие ею не пользуются. Так, А. Кружков, ссылаясь на опрос, проведённый специалистами РАГС в октябре 2003 г., указывает, что в деятельности различных общественных организаций (включая те, которые, по нашему мнению, относятся к сфере «узко политического» участия) участвовало примерно 7,2% граждан РФ²⁹. Поток же обращений граждан в органы власти всех уровней (исключая судебные иски) составляет по приблизительным оценкам автора, около 2 – 2,5 млн. в год (даже относительно точная оценка невозможна по двум причинам: во-первых, единой базы данных по обращениям граждан, хотя бы в федеральные органы власти, не существует, во-вторых, статистика и аналитика по обращениям в основном является информацией «ДСП» и не подлежит публикации), т.е. около 2,4% от числа совершеннолетних граждан РФ. А поскольку можно предположить, что в общественных организациях граждане состоят на протяжении довольно длительного времени, а обращения за несколько лет направляют разные граждане, то надо думать, что институтом обращений воспользовалось примерно столько же граждан, сколько участвовало во всех общественных организациях, если не больше!

29 Кружков А.В. Возможности и перспективы развития гражданского общества в России // Проблемы политологии. Вып. 6. Отв. ред. Г.Ю. Семигин. М.: ИСП РАН, 2004. С. 6 – 7.

Для анализа изменений в нормативном регулировании работы с обращениями граждан были использованы Федеральный Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», первоначальный проект этого Закона, проект ФЗ «Об обращениях граждан», внесённый в 1996 г. депутатом Госдумы В.И. Зоркальцевым, но так и не принятый, а также не внесённый в Госдуму проект ФЗ «О праве граждан на индивидуальные и коллективные обращения», подготовленный по заказу Администрации Президента РФ рабочей группой Независимого института выборов во главе с А.В. Иванченко. Политологический анализ их показывает, что действующий Закон в большей степени отражает интересы бюрократии, однако, является шагом вперёд по сравнению с предшествующей ситуацией; в нормах этого закона заложены некоторые предпосылки для модернизации и демократизации института обращений граждан.

Модернизация института обращений граждан должна проходить в два этапа: на первом - надлежит добиться более эффективного контроля за рассмотрением обращений, пересмотра правил делопроизводства, унификации нормативной базы; на втором – добиваться прозрачности всей системы работы с обращениями с использованием современных информационных технологий. На нынешнем этапе относительно эффективно влиять на решения властных акторов через посредство обращений граждан можно двумя путями: сочетая обращения с другими формами гражданского участия (прежде всего, массовыми акциями и гражданской экспертизой), либо организуя потоки индивидуальных обращений с одинаковыми требованиями.

Переходя к конкретике, мы можем предложить следующие шаги по модернизации института:

- необходимо чётко отграничить обращения от иных посланий - поздравлений, благодарностей и т.п. - и закрепить это законодательно, дабы устранить все сомнения и двусмысленности в будущем;
- чрезвычайно важно закрепить в законе, как отдельные виды обращений с особой процедурой рассмотрения, петиции и гражданские наказания;
- 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;
- в законе к гражданскому наказу должны быть предъявлены очень жёсткие требования (наличие точных данных о направившем объединении, его уставных целях, чёткая структура наказа), несоблюдение которых автоматически влечёт его отклонение;
- следует детально и чётко регламентировать все формы ответственности за нарушения в рассмотрении обращений, сочетать дисциплинарную, административную, гражданско-правовую ответственность;
- необходимо выработать чёткие критерии “контрольности”, единые для всех федеральных органов исполнительной власти (отдельно для законодательных органов и органов государственной власти субъектов РФ, т.к. у них иные возможности контроля, и тематика обращений несколько иная) и закрепить их единым нормативным актом;
- следует закрепить в законе возможность федеральных контролирующих органов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муниципальных обра-

зованиях в случае перманентного уклонения их от рассмотрения контрольных обращений;

- необходимо унифицировать тематические классификаторы обращений и создать единую компьютерную сеть и базу данных по обращениям граждан хотя бы только в рамках системы федеральных органов исполнительной власти;
- следует унифицировать статистико-аналитическую работу по обращениям граждан, выработать единые формы отчётов и аналитических записок, а также заставить государственные органы открыть для широкого доступа аналитические обзоры, годовые и квартальные отчёты по работе с обращениями граждан.

Во всяком случае, мы с уверенностью можем утверждать, что, в конечном счёте, успех демократизации будет зависеть от того, удастся ли изменить сам способ функционирования системы государственного управления. Президент России В. Путин говорил: «каждый гражданин России должен чувствовать свою сопричастность судьбе государства»³⁰, но добиться этого можно только тогда, когда механизмы реального участия граждан в процессе принятия политических решений станут функционировать регулярно и эффективно, когда граждане смогут постоянно пользоваться институционализированными коммуникационными каналами, одним из которых (и весьма значимым) являются обращения граждан. А как показано в данном исследовании, создание современной, открытой системы работы с обращениями и замена старинного, «авторитарного» подхода к обращениям на современный, «партнёрский», крайне важны для этого. И не подлежит сомнению, что это не является задачей отдалённого будущего. Как отмечал российский учёный О. Яницкий, «в глобализирующемся обществе... существенно возрастает цена времени как параметра любого социального действия. Нельзя переждать, перетерпеть проблемы, этим обществом порождаемые. Чем дольше оттяжка, бездействие... - тем выше плата за риск»³¹. Потому, сегодня процесс модернизации государственного управления является крайне важным для сохранения российской государственности и тормозить его недопустимо. А реформирование института обращений граждан, превращение его в полноценный механизм партнёрства политической власти и гражданского общества есть важнейшая составляющая этого процесса.

Но пока мы находимся лишь на начальной его стадии, 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.

Как указывал А.А. Галкин, «нормальное развитие общественного организма в условиях глобализации требует оптимального сочетания влияния политической власти и институтов гражданского общества. Реальная опасность для Российской Федерации

30 Путин В.В. Послание Федеральному собранию 2007 г. // <http://www.president.kremlin.ru/appears>.

31 Яницкий О.Н. Социология риска. М.: LVS, 2003. С. 182

состоит, в частности, в том, что пока такое сочетание не найдено...»³². И можно утверждать, что без решения проблем модернизации института обращений граждан в органы власти найти это сочетание будет крайне трудно, если не невозможно.

Подводя итоги работы, следует сказать, что институт обращений граждан, имеющий глубокую историю, но всегда воспринимавшийся как нечто «вторичное» и несущественное, сегодня начинает осознаваться как важная часть политической реальности. В данном исследовании сделана попытка обозначить основные черты его именно как политического феномена и обнаружить возможности его приспособления к реалиям современной политики. Представляется, что модернизация института обращений граждан может стать если не «локомотивом», то очень важным элементом модернизации российской политической системы, её движения навстречу требованиям современного глобального мира. Он может быть превращён из одностороннего «передатчика» информации в полноценный коммуникационный механизм, позволяющий гражданам оказывать влияние на власть даже в условиях уменьшения роли электоральных и других публичных процедур. Изучение возможностей такого воздействия, возможных путей трансформации института обращений граждан и технологий его использования в новых условиях может стать, на наш взгляд, весьма перспективным направлением развития реальной политики и исследований прикладной политологии.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

- 1) Обращения граждан в органы исполнительной власти как механизм публичной политики // Публичная политика как инструмент российского выбора. Сборник тезисов секции №11 III Всероссийского конгресса политологов. Под ред. Н.Ю. Беляевой и А.Ю. Зудина. М.: РАПН, 2003. С.60 (0,13 п.л.)
- 2) О содержании термина «гражданское участие» // Политика и общество: методы управления, влияния, познания. Под ред. М.Ю.Урнова, Л.В.Полякова, Г.В.Иванченко М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2006. С. 96 - 102 (0,53 п.л.)
- 3) Институт обращений граждан в органы власти: роль, значение, подходы к анализу // Аспирант и соискатель. 2006. №2 (33). С. 173-178 (0,46 п.л.)
- 4) К вопросу о классификации обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Вопросы гуманитарных наук. 2006. № 3 (24). С. 499 - 508 (0,93 п.л.)
- 5) Институт обращений граждан в органы государственной власти в контексте развития гражданского участия // Тезисы докладов IV Всероссийского конгресса политологов. сост. А.И. Никитин, О.Ю. Малинова, С.В. Патрушев. М.: РАПН, 2006. С. 438 (0,1 п.л.)
- 6) Обращения граждан и влияние на решения органов власти // Социологические исследования. 2006. №5 (278). С. 137 - 142 (0,45 п.л.)

32 Галкин А.А. Государство и гражданское общество в вихре перемен // Размышления о политике и политической науке. М.: ИСП РАН, 2004. С. 259.

7) Институт обращений граждан в органы власти в России: возможности возникновения нового канала влияния // Политические исследования. 2007. № 5 (101). С. 67 - 85 (0,97 п.л.)
