

Елизавета Полухина

Elena Bogdanova. Complaints to the Authorities in Russia: A Trap between Tradition and Legal Modernization. London: Routledge, 2021. 240 pp. ISBN 9781138308725.

*Елизавета Полухина, департамент социологии, НИУ ВШЭ, Россия.
epolukhina@hse.ru.*

Автор книги – Елена Богданова – исследователь финского Центра российских и восточноевропейских исследований Александровского института (Aleksanteri Institute) Университета Хельсинки, редактор журнала «Laboratorium». Книга вышла в рамках серии «Studies in Contemporary Russia», редактором которой является профессор Университета Хельсинки Маркку Кивинен. Ранее выходил тематический номер журнала «Laboratorium» «Культура жалоб в Восточной Европе и Евразии», собранный по результатам одноименной конференции (Богданова 2014:8). Спустя несколько лет редактор этого номера Елена Богданова опубликовала книгу о феномене жалобы в России.

Книга «Complaints to the Authorities in Russia: A Trap between Tradition and Legal Modernization» (Жалобы в российские органы власти: ловушка между традициями и правовой модернизацией) – результат многолетней работы, начавшейся с кандидатской диссертации автора, посвященной практике жалоб в позднесоветском обществе (Богданова 2006). Книга будет интересна широкому кругу читателей – тем, кто занимается социологией бюрократии и права, вопросами российской модернизации, советской истории и постсоветских трансформаций. В ней проанализирован широкий круг источников, собранных более чем за 17 лет. Эмпирические материалы исследования – это несколько сотен нормативных и архивных документов, оригинальных текстов и примеров способов подачи жалоб в советской и современной России. В эмпирическую базу вошли также 17 структурированных интервью с чиновниками – представителями советской и постсоветской бюрократии, занимающимися жалобами, и с людьми, имевшими опыт подачи жалоб. Период, рассматриваемый в исследовании, охватывает 100 лет и начинается с дореволюционных кейсов. Объем книги составляет 240 страниц, работа состоит из семи разделов, введения и заключения.

Я считаю анализ таких «стержневых» общественных явлений важнейшей и, быть может, самой кропотливой аналитической работой. Исследователь сосредоточен на динамике механизмов законодательства и рассматривает, как взаимодействуют элементы индивид – практика жалобы – властные структуры. Такие работы позволяют проследить цепь общественных трансформаций и их смыслы. При изучении жалоб во властные структуры есть возможность понять, как менялись ключевые аспекты общественных запросов и механизмы работы властных и юридических институтов, призванных воплощать социальную справедливость. Именно об этом книга, основные идеи которой я постараюсь кратко изложить ниже.

Во введении автор указывает, что механизм жалоб обычно обсуждается в связи с модернизацией (с. 3). Жалобы считались premodern каналом взаимодействия с властью – это была первая форма сообщения властям о недовольстве, доступный для обращения за справедливостью канал. В книге отмечается, что этот канал обладал определенными особенностями: во-первых, оптимизировал управление, во-вторых, восстанавливал справедливость. Правовая модернизация обычно ассоциируется с разделением этих двух функций, и этот процесс по-разному складывается в различных обществах (с. 3).

В книге выделяется шесть ключевых функций жалоб в органы государственной власти (с. 2–3). Жалоба служит для информирования о ситуации с гражданами; является удобным и предсказуемым каналом взаимодействия «органы власти – индивиды», оправданием непопулярных политических решений, механизмом компенсации уязвимых свойств режима; способствует снижению социального напряжения в обществе, дает надежду на защиту; поддерживает легитимность власти (так как адресована власти и воспроизводит доверие ей и веру в ее силу).

Автор подробно описывает историю жалоб в России и уделяет этому значительную часть введения и несколько первых глав (главы 2, 3 и 4). Здесь отмечено, что жалобы были таким же распространенным атрибутом отношений советского народа и власти, как челобитные в период Великого княжества Московского и прошения к императору в Российской империи (с. 1). В советские годы просители («ходоки») преодолевали тысячи километров, чтобы передать жалобы большевистскому правительству и лично его руководителю Владимиру Ленину. Целью постсоциалистических модернизационных правовых российских реформ 1990-х годов было создание новой правовой системы и внедрение права как меры справедливости в обществе (с. 1).

В первых главах, посвященных истории жалоб, подробно описывается происхождение названия, отличие жанра жалобы от челобитных, доносов, административного обжалования. Уделяется внимание и специфике языка жалобы. Автор показывает, что с дореволюционного периода сохранилось несколько значений, в которых используется понятие «жалоба». Среди них – жалоба как (1) форма выражения повседневного недовольства; (2) официальное обращение к властям; (3) форма обращения в суд. Несмотря на смену эпох, концепт этот сохраняет названные значения.

Размышляя об истоках появления жанра, автор указывает, что жалобы возникли задолго до оформления судебной власти и функционировали как легитимная форма запроса на справедливость (request for justice). На протяжении многих веков они выполняют функцию легитимной формы решения разнообразных проблем, функционируя вне судебной системы.

Затем автор указывает, что практика жалобы задает паттерн субъектно-объектных отношений между автором и адресатом и отражает доминирующую в российском обществе модель властно-статусных отношений. Этот паттерн содержит набор правил обращения к власти, что отражается в структуре и языке жалобы.

Наконец, автор обращает внимание на то, что, как и любая форма прямой коммуникации, жалоба содержит сильный эмоциональный компонент.

Как показано в книге, в настоящее время, после десятилетий постсоциалистических правовых реформ прямые жалобы в органы власти вновь стали популярным средством достичь справедливости. Последовательное укрепление вертикали власти, усилившееся после прихода Владимира Путина, привело к доминированию исполнительной (президентской) власти (с. 2). Затем в 2006 году появился закон, в соответствии с которым установилось, что прямые жалобы в органы власти становятся официальным способом решения проблем, альтернативным судебной системе.

Автор приходит к выводу, что сейчас, впервые в истории России, механизм подачи жалоб сосуществует с правовыми институтами, прошедшими серьезную модернизацию по западному образцу в условиях провозглашенного разделения властей и верховенства права (с. 3). Одновременно, как отмечается в работе, существуют противоречивые тренды, осложняющие работу этого механизма. Обращая внимание на эту проблему, автор формулирует вопросы исследования следующим образом: соответствует ли развитие российского механизма подачи жалоб правовой модернизации (если сам механизм модернизируется) или он мешает правовой модернизации в современной России (с. 3)? Название книги подсказывает читателю, что практика жалоб оказалась в «ловушке» «между традицией и правовой системой». Далее в книге сформулирован один из ключевых выводов о современном механизме жалоб: «это политический проект, созданный в первую очередь для решения политических проблем управления. . . . Чтобы укрепить механизм подачи жалоб, правительство вынуждено расширять сферу неформальности, что превращает неформальность в пространство государственной экспертизы и контроля. Влияние механизма подачи жалоб на правовую модернизацию негативно, но скорее производно от политических эффектов» (с. 17).

В книге множество таблиц, содержащих уникальные данные. Например, согласно таблице, сделанной на основе отчета о работе с обращениями граждан, в 2017 году в исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга на районном и городском уровнях поступило 349 490 обращений граждан (с. 156, таблица 6.2). Согласно таблице 6.1, где сгруппированы темы обращений, на первом месте находятся вопросы жилищно-коммунального хозяйства (39,3%), далее следуют вопросы, касающиеся различных компенсаций и льгот (30,2%), на третьем месте – социальные вопросы (18,4%): места в детских садах, пенсии и прочее. Остальные жалобы касаются вопросов государственного управления, политики, законности, безопасности и т. д. (с. 156). К сожалению, данные таблицы 6.2 о результатах рассмотрения жалоб на местах по Санкт-Петербургу показывают, что у заявителей мало шансов решить свои проблемы путем обращения в местные органы исполнительной власти – в 2017 году на местном уровне было удовлетворено (redressed) 14,6% всех поступивших жалоб, а за первые три квартала 2018 года их количество составило 8,8% (с. 156).

Отдельный параграф книги посвящен жалобам, обращенным к президенту. Их можно отправить с помощью открытого ресурса (letters.kremlin.ru). Администрация президента регистрирует все жалобы и публикует о них отчеты. По данным ведомства за последнее десятилетие (2009–2018 гг.), ежегодно на имя президен-

та поступает около миллиона жалоб, большая часть из них посвящена социальным и жилищным вопросам (с. 166). Анализ показывает, что механизм подачи жалоб на уровне президента имеет ограниченные возможности по решению проблем, как и на нижних уровнях исполнительной власти (с. 171). Как заключает автор, когда механизм подачи жалоб функционирует по закону, он работает не очень эффективно. Между тем президент иногда лично участвует в решении проблем, с которыми обращаются заявители, и такие случаи, являясь «историями успеха», обычно широко освещаются в средствах массовой информации (с. 172). Основываясь на них, можно полагать, что формальные правила нивелированы (are bypassed) на уровне отбора проблем для рассмотрения президентом, а также на уровне президентских распоряжений. Еще важнее то, что это нарушение формальных правил стало частью президентского имиджа и дискурса (с. 172).

Книгу можно назвать одной из ключевых среди работ о постсоветских трансформациях и современной России. Она актуальна, отлично структурирована, насыщена новыми уникальными данными. В работе проделан многоаспектный анализ механизма жалоб, подробно освещаются исторический, юридический и социально-политические контексты этого уникального для России явления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Богданова, Елена. 2006. «Обращения граждан в органы власти как опыт отстаивания своих интересов в условиях позднесоветского общества (1960–1970-е гг.)». Автореферат диссертации кандидата социологических наук, Социологический институт РАН, Санкт-Петербург.
- Богданова, Елена. 2014. «Исследование жалоб: традиции и перспективы». *Laboratorium: журнал социальных исследований* 6(3):8–12.