

Хомова, О.В.|| Шуклина, Е.А.

Обращения граждан в органы государственной власти как
институциональный ресурс гражданского общества

Khomova, O.|| Shuklina, Y.

Citizens appeals to the government as the institutional resources of civil
society

Статья посвящена вопросам создания эффективного институционального механизма взаимодействия власти и гражданского общества. Сегодня у государства есть потребность в новых каналах «обратной связи», способствующих улучшению информационного обеспечения для принятия управленческих решений, повышению доверия общества к государственным институтам. В статье сформулированы основные признаки социального института обращений граждан, предложен механизм повышения эффективности его работы.

This report focuses on the establishment of effective institutional mechanism of interaction between government and civil society. Nowadays the state has a need of a new channel of «feedback» which can improve information for management decisions and increase public confidence in the state institutions. In this report the basic features of social institutes of citizen's appeals are set out, and proposed a mechanism for increasing the efficiency of these subinstitutes.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД||
ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО|| ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН||
СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ

KEYWORDS: INSTITUTIONNAL APPROACH|| CIYIL SOCIETY|| OF
CITIZEN APPEALS| SOCIAL INSTITUTE

Одной из базовых задач российской власти является формирование соответствующей определенным условиям и задачам модели институционального взаимодействия с гражданским обществом. Решать проблемы эффективности данного взаимодействия призван один из таких механизмов их регулирования как институт обращения граждан. В правовом

поле этот институциональный регулятор зафиксирован в ст. 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [7, с. 5].

Институт обращений граждан в рамках государства как базового института целесообразно рассматривать как вспомогательный. Его основная цель – обеспечить практический механизм реализации конституционного права граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Специфика института обращений граждан заключается в том, что он является условием межинституционального взаимодействия государства и гражданского общества. При этом в современных условиях «гражданское общество выступает как многообразие непосредственных государством взаимоотношений свободных и равноправных индивидов в условиях рынка и демократической правовой государственности. В отличие от государственных структур в гражданском обществе преобладают не вертикальные (иерархические), а горизонтальные связи – отношения конкуренции и солидарности между юридически свободными и равноправными партнерами» [9, с. 1].

Рассматривая субъекты института обращений граждан, целесообразно выделить две основные группы: 1) лица, которые обладают правом на подачу обращения (они являются представителями широкого спектра социальных групп, транслируя их потребности и интересы); 2) субъекты, которым адресовано это обращение, обязанные его принять, рассмотреть поставленные в обращении вопросы, принять по нему необходимые меры (это органы государственной власти, местного самоуправления, должностные лица).

Институт обращений граждан представляет собой, с одной стороны, совокупность правовых норм внутри более крупного социального института

– государства, с другой – является институциональным ресурсом гражданского общества, регулируя коммуникативное взаимодействие власти и гражданского общества. Обеспечивая обратную связь, он определяет порядок разрешения возникающих проблем, содействует оптимизации функционирования политической системы, повышая ее результативность.

Гражданское общество посредством обращений граждан в органы государственной власти обозначает проблемное поле для анализа и принятия управленческих решений, информирует властные структуры, тем самым, участвуя в управлении государством. Эффективность этого управления напрямую зависит от уровня демократизации общества. «Разнообразные формы гражданского участия возможны лишь в том случае, если у населения с властью устанавливаются не только вертикальные, иерархические отношения господства/подчинения, но и формируется режим горизонтальных, диалоговых отношений, построенных на фундаменте закона и права. От этого зависит диалогоспособность разных социальных акторов (от отдельных индивидов и социальных движений до институциональных игроков), их готовность к конструктивным формам взаимодействия» [3, с. 4].

Проблема диалогоспособности власти и населения остается актуальной в современной России, ее реализация на региональном и местном уровнях – важная управленческая задача. Использование институционального подхода для ее анализа и поиска путей решения применительно к конкретному регулятору – институту обращений является целью данной статьи, поскольку роль обращений граждан как институционального ресурса гражданского общества недостаточно осмыслена в социальных науках.

Применительно к проблеме эффективности социального института обращений граждан целесообразно говорить о так называемой «институциональной недостаточности» [10, с. 83]. Характеризуя уровень развития института обращений граждан как социального регулятора, обратимся к теории социальных институтов, определяющей методологию его исследования.

В литературе оформился спектр макро- и микроподходов (или в интерпретации С.Г. Кирдиной – структурно-системного и субъектно-поведенческого подходов [6, с. 10]) к феномену социального института. В рамках структурно-системного подхода институт может рассматриваться как:

- 1) систему социальных отношений и деятельности, выполняющие определенные социальные функции;
- 2) совокупность норм и механизмов их реализации;
- 3) сложную организацию значительного размера [4, с. 342];
- 4) устойчивую социальную практику, подверженную обширному социальному контролю, прежде всего системе позитивных и негативных санкций;
- 5) исторически устойчивые формы социальной практики, обеспечивающие воспроизводство социальных связей и отношений в разных типах обществ [6, с. 17].

В контексте субъектно-поведенческого подхода:

- 1) классическим является понимание социального института в духе социального конструктивизма как взаимной типизации опривыченных действий деятелями разного рода [1, с. 92];

- 2) видение института в духе неоинституционализма как «правил» игры в обществе, которые организуют взаимоотношения между людьми и структурируют стимулы обмена во всех его сферах – политике, социальной сфере или экономике [8, с. 16]. В этом случае институты создают структуру побудительных мотивов человеческой деятельности, уменьшают неопределенность, организуют повседневную жизнь субъектов социально-экономических отношений [5, с. 694].

Рассмотренные методологические подходы к анализу социального института обращений граждан показывают необходимость:

- 1) выделить спектр социальных функций макро, мезо, микроуровней, которые, с помощью данного институционального механизма, воспроизводят диалог социальных акторов гражданского общества и власти;

2) проанализировать совокупность норм, обуславливающих функционирование института обращений граждан, их достаточность, адекватность, непротиворечивость, а также оценить эффективность

механизмов их реализации;

3) рассмотреть организационный уровень данного института, понять насколько «обслуживающие» его организации реализуют институциональные требования, способствуют интериоризации норм, ценностей, образцов поведения, обеспечивают их продвижение и закрепление в институциональной среде;

4) оценить эффективность различных форм социального контроля, которые обеспечивают функционирование института обращения граждан;

5) проанализировать укорененность в сознании представителей социальных общностей, включенных в институциональное взаимодействие, потребности в диалоге;

6) выявить уровень коммуникативной компетентности взаимодействующих акторов, их диалогоспособности, ориентации на тип и характер диалога, ее соотнесенности с повседневными практиками реализации гражданской активности;

7) определить влияние институциональной среды на уровень гражданского участия институциональных акторов, поведенческие стандарты и стереотипы, реализуемые в диалоговых практиках социального взаимодействия.

Конкретизируя понятие института обращений граждан, рассмотрим классификационные модели социального института (см. табл. 1).

Таблица 1

Классификация социальных институтов

Критерий классификации	Виды социальных институтов
1. способ существования	институт-норма; институт-организация;

Критерий классификации	Виды социальных институтов
	институт - социальная практика.
2. природа возникновения института	государство как фундаментальный институт; неформальные практики.
3. сфера функционирования	политические; социальные; экономические; культурные; религиозные институты.
4. механизмы принуждения субъектов к исполнению правила	экономические; административные; правовые.
5.уровень формализации отношений	формальные; неформальные институты.
6. степень охвата социальных отношений	общие институты; локальные институты.
7. тип социальных отношений	традиционные; новые институты.
8. взаимосвязь институтов	базовые; вспомогательные.

Институт обращений граждан выступает, в равной степени, как институт-норма, так и институт-социальная практика, причем в качестве института-практики он существует скорее в проекте, как перспектива для дальнейшего развития. Понимание дуальности типа этого социального института ставит перед нами проблему определения уровня нормативной обеспеченности данного институционального механизма, а также степени сформированности практик его реализации.

Природу возникновения института обращений граждан определяет государство как фундаментальный институт. Исторически сложилось так, что данная система норм скорее «спущена сверху», на уровне конкретных неформальных практик она не актуализирована, не интериоризирована, не освоена. Именно поэтому проблема формирования правового сознания и поведения в гражданском обществе тесно связана с эффективностью функционирования данного института.

В связи с этим для нас является важным проанализировать состояние и характер институциональной среды, необходимой для реализации диалоговых практик гражданского поведения. Традиционно выделяют две характеристики институциональной среды. Первая – это ее иерархичность. Здесь институциональная среда рассматривается как разноуровневая формальная система нормативных регуляторов, от формальных правил федерального макроуровня и до правовых документов микроуровня. Комплексность, полнота этой системы представляется собой показатели степени ее сформированности.

Второй характеристикой институциональной среды является ее плотность, институциональная насыщенность. Субъективными показателями плотности институциональной среды является ощущение индивидами достаточной степени регулирования отношений в той сфере, где они осуществляют свою деятельность, а объективным показателем – количество необходимых формальных правил, законов, их структура [2, с. 1, 45].

Институт обращений граждан является формальным и в том виде, в котором существует сейчас, без сомнения, новым для России, хотя и имеет очень глубокие исторические корни.

Институциональным пространством функционирования института обращений граждан выступает широкий спектр сфер, представляющих собой политические, социальные, экономические, культурные, религиозные институты. Однако необходимо понимать, что обращения граждан – это, прежде всего, социально-политический институт. Механизмы принуждения

субъектов институционального взаимодействия к исполнению правила, прежде всего, правовые.

По степени охвата социальных отношений институт обращений граждан является локальным и вспомогательным, поскольку встроен социально-политическую структуру государства. Если базовые политические институты функционально ориентированы на территориальную организацию государства; устройство системы органов государственного управления; обеспечение определенного порядка занятия основных управленческих позиций; формирование и реализацию общегосударственных решений; обеспечение обратных связей в политической системе [6, с. 69], то институт обращений граждан как локальный и вспомогательный призван реализовывать последнюю из перечисленных функций.

Вспомогательные институты в значительной степени ответственны за развитие базовых институтов, изменяясь во времени, обеспечивают их оптимальную эволюцию. Вспомогательные институты составляют инфраструктуру базовых институтов, формируются по селективному принципу как наиболее жизнеспособные и адекватные состоянию и уровню зрелости базового института. Именно поэтому внимание к институту обращений граждан является важным условием развития гражданского общества и правового государства в России.

Социальные институты имеют свою историю, будучи устойчивым социальным взаимодействием они, тем не менее, изменяются в ходе зарождения, становления, развития. Процесс институционализации имеет ряд составляющих: возникновение общественной потребности в новых формах организации общественной жизни и деятельности людей; становление неформальных и формальных норм деятельности и санкций за невыполнение ролей; появление организационных структур, регулирующих жизнедеятельность; становление системы социальных статусов и ролей для ее реализации деятельности; освоение индивидами данных норм деятельности, появление стандартов поведения, соответствующих данному

виду деятельности; возникновение системы ценностей, относящихся к данному виду деятельности; интеграция нового вида деятельности в систему социальных отношений.

В соответствии с концепцией Д. Норта, процесс институциональных изменений – это изменение формальных и неформальных правил, норм и принуждений, составляющих институциональную среду общества, где неформальные ограничения являются «продолжением, развитием и конкретизацией формальных правил и хорошо способны к выживанию благодаря тому, что составляют часть привычного поведения людей» [8, с. 108].

Неформальные правила меняются медленно, постепенно формируя условия для формальных изменений, которые закрепляют полезные рутинные практики, легитимизируя инновации в системе социальных отношений субъектов институционального взаимодействия.

Сегодня уже можно говорить, что социальный институт обращений граждан в органы государственной власти в целом сложился. В России есть необходимые условия для его создания:

1. Гражданское общество, пусть и не окончательно сформированное, готово в той или иной мере брать на свою ответственность решение государственных вопросов, участвовать в процессе управления жизнью общества;
2. Существует сформированная социально-политическая сфера, т.е. необходимые средства и механизмы для участия граждан в процессе управления жизнью общества;
3. Для функционирования института обращений граждан есть необходимые институциональные ресурсы (правовые, материальные, финансовые, трудовые, организационные и др.), которые стабильно пополняются;
4. Возникла социокультурная среда, определяемая действующим федеральным законодательством, где прописаны действия и правила

поведения людей, социальных групп, включенных в институциональное взаимодействие гражданского общества и власти.

Практическая реализация гражданами права на обращение в органы власти обладает рядом признаков социального института:

- наличие и реализация жизненно важной потребности в эффективном инструменте управления жизнью общества (необходимость обратной связи, информационного канала, диалога с властью);
- совокупность норм, стандартов и правил поведения (действуют законы, кодексы этики и служебного поведения);
- формальная и неформальная организация (создаётся высшей государственной властью и возникает стихийно на местах);
- совокупность учреждений, регулирующих эту сферу общественных отношений (входят в систему государственного управления, контролируются обществом);
- обособленный комплекс социальных действий (непосредственное взаимодействие, контакт, влияние);
- наличие системы санкций для поддержания устоявшихся норм и правил (прописаны в федеральных и региональных законах);
- система статусов и ролей субъектов взаимодействия (взят курс на партнёрские отношения в процессе взаимодействия, закреплена чёткая иерархия структуры).

Основная социальная функция института обращений граждан – коммуникативная, являющаяся условием участия граждан в управлении общественной жизнью страны. Другой важной функцией является функция социального контроля гражданского общества над институтами публичной власти путём использования гражданами права на обращение в органы государственной власти с целью защиты нарушенных прав или выражения мнения по различным общественным проблемам.

В настоящее время, фиксируя факт «институциональной недостаточности» института обращений граждан в органы государственной

власти, важно констатировать необходимость создания более эффективной системы диалога власти и граждан, которая позволит сделать коммуникации более открытыми и прозрачными. Эффективность механизма реализации права граждан на обращение, может быть достигнута через коррекцию институциональной нормативной базы, упорядочивание практик ее применения, жёсткий контроль принятых управленческих решений.

Список литературы

1. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания [Текст] – М.: Медиум, 1995. – 97 с.
2. Василенко Н.В. Институциональная среда организаций: характеристики и уровни регулирования // Проблемы современной экономики, №3 (27), 2008. [Электронный ресурс]: Проблемы современной экономики. URL: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2081>. Клейнер Г.Б. Эволюция институциональных систем [Текст] – М.: Наука, 2004. – 240 с.
3. Задорин И.В., Грешнова Е.В., Зайцев Д.Г. Власть и общество в России: развитие взаимодействия и повышение эффективности гражданского участия. [Электронный ресурс]: сайт Zircon.ru. URL: http://www.zircon.ru/upload/iblock/ecc/ZIRCON+USAID_doklad-2010_afragmentiy_0310.pdf (дата обращения 08.02.2016)
4. Зборовский Г.Е. Общая социология. Курс лекций. [Текст] – Екатеринбург: Изд-во УГППУ, 1999. – 609 с.
5. Институциональная экономика: учебник/Под общ. ред. А.Олейника [Текст] - М.: ИНФРА-М, 2009. – 716 с.
6. Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России [Текст] – М.: ТЕИС, 2000. – 213 с.
7. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21.07.2014). [Электронный ресурс]: КонсультантПлюс. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 05.02.2016)
8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование

экономики [Текст] / Пер. с англ. А.Н. Несторенко. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

9. Понятие гражданского общества. [Электронный ресурс] : сайт [Grandars.ru](http://www.grandars.ru). URL: <http://www.grandars.ru/college/sociologiya/ponyatie-grazhdanskogo-obshchestva.html> (дата обращения 01.02.2016)

10. Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования [Текст] // Вопросы экономики. - 1997. - № 3. С. 82-94.