

Т е м а н о м е р а : Социальная политика российского государства

Обращения граждан как паллиатив гражданского участия в самоуправлении и социальной политике



Кульпина Клавдия Павловна —
соискатель Нижегородского
исследовательского
университета им. Н.И. Лобачевского

e-mail: balss@yandex.ru



Прудник Александр Васильевич —
старший научный сотрудник
Институт социологии РАН

e-mail: soc@sandy.ru

Обращения граждан как паллиатив гражданского участия в самоуправлении и социальной политике

Аннотация

Авторы рассматривают обращения граждан во властные структуры как полумеру, как элемент участия населения в формировании и реализации социальной политики, который нельзя отнести к полноценному участию граждан в управлении делами общества и государства. В статье показано, что и чиновники, и граждане нередко воспринимают рассмотрение обращения «традиционно» – как милость, а не обязанность власти.

Abstract

The authors analyze citizens' appeals to authorities as a half-measure, a primary form of participation in the formation and implementation of social policy. The practice of appealing cannot be qualified as full civic participation in the running of society and the state. The article shows that bureaucrats and citizens often regard such appeals in the traditional way – as a favor rather than an obligation on the part of the authorities.

Ключевые слова: гражданское участие, гражданское общество, самоуправление, обращения граждан, социальная политика

Keywords: civic participation, civil society, self-government, citizens' appeals, social policy

Известно, что непосредственное участие большинства российских граждан в управлении делами государства и общества оставляет желать лучшего. Следовательно, и их влияние на социальную политику государства не может быть весомым по определению, за исключением, пожалуй,

стихийных всплесков протестной активности по поводу, например, пресловутого 122 Федерального закона, резкого падения уровня жизни в период экономического кризиса, массовых увольнений, задержек с выплатой заработной платы и иных случаев подобного рода.

На «Круглом столе» в редакции журнала «Социологические исследования» на тему «Состоялось ли гражданское общество в России?» главный редактор журнала Ж.Т. Тощенко приводит ответы российских граждан на вопрос, нужно ли, чтобы трудящиеся принимали участие в управлении: «80% ...» сказали – да. А реально участвуют 12-13%.

В России есть начала гражданского общества, но до тех пор, пока человек не почувствует себя силой, влияющей на решение проблем, хотя бы на уровне местного самоуправления, о гражданском обществе как состоявшемся говорить проблематично» [1, с. 49].

Одной из форм гражданского участия населения России в решении насущных проблем своей жизни (гораздо реже – местного сообщества) являются обращения граждан в органы исполнительной власти, интерпретируемые нами как их участие в постановке целей социальной политики в муниципальных образованиях.

Памятуя о многовековой традиции простого народа обращаться с челобитными в вышестоящие властные структуры (минуя местных чиновников или получив в них отказ), нельзя не отметить, что дело не только в традициях: своих ресурсов (прежде всего финансовых) у местных органов власти для проведения сильной социальной политики как не хватало, так и не хватает, существенно помочь гражданам на территории своего муниципального образования в решении их проблем (даже при всем желании местных чиновников) не всегда представляется возможным. Кроме того, районные администрации, аккумулируя проблемы и недовольство населения своего муниципального образования, лучше каждого отдельно взятого гражданина представляют перечень насущных проблем района (поселка) и очередность их решения. Большинство граждан хорошо понимают это и не питают иллюзий о возможностях властей муниципальных образований в улучшении условий их бытия.

В том, что определенную часть проблем в принципе невозможно решить в регионе, тем более, в муниципальных образованиях, виновата и порочная практика Центра

возлагать ответственность за реализацию социальной политики государства в муниципальных образованиях на региональные и местные власти, а средства на ее реализацию оставлять в ведении федеральных.

В 2006 г. Госдума РФ приняла Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 02 мая 2006 № 59-ФЗ, который базирует рассмотрение обращений граждан на принципах всеобщего права на обращение и свободы направления обращений, гласности и объективности при их рассмотрении, равной ответственности должностного лица и заявителя при разбирательстве поставленных вопросов. При этих условиях конституционная норма о праве на обращение превращается (или должна превращаться) в действенный элемент системы внесудебной защиты прав, свобод и интересов граждан. Как показывает приведенный ниже анализ обращений граждан Нижегородской области в Приемную Губернатора и Правительства Нижегородской области и работы с ними, обращения являются важным моментом участия граждан (заявителей) в формировании повестки дня социальной политики в муниципальных образованиях и в регионе. Действительно, побудительных моментов обращений в Приемную множество, но практически все из них по своему содержанию можно отнести к разряду актуальных вопросов социальной политики государства, региона и муниципальных образований.

За четыре года после выхода Федерального Закона в Приемной Губернатора и Правительства Нижегородской области накоплен большой опыт приема обращений граждан, как письменных, так и устных. Практика обращений и организация работы по рассмотрению устных обращений граждан показывает, что каждый гражданин будет выслушан и каждый обратившийся получит ответ по существу.

Во-первых, это ежедневный прием граждан по социально-бытовым вопросам сотрудниками Приемной; во-вторых, это организация личных приемов граждан Вице-губернатором и заместителями Губернатора; в-третьих, проведение выездных приемов граждан в городах и районах Нижегородской области; проведение безвозмездных правовых консультаций для граждан, имеющих льготные категории, проведение телеконсультаций для сельских жителей в режиме он-лайн и т. д.

За период 2006-2008 гг. работы Приемной наблюдается удивительная стабильность ежегодного количества устных обращений граждан, в то время как число обраще-

Обращения являются важным моментом участия граждан в формировании повестки дня социальной политики в муниципальных образованиях и в Нижегородском регионе.

ний должно бы зависеть от множества факторов, например, снижения остроты некоторых социальных проблем или обострения экономических проблем в регионе, принятия новых федеральных и региональных законов, направленных на решение проблем населения и предоставляющих новые возможности в улучшении условий жизни; возрастающей социальной активности (или пассивности) граждан и т. п. Возможно, что стабильное число устных обращений в Приемную Губернатора и Правительства демпфируется изменением письменных обращений граждан, проживающих на территории региона, в местные органы власти либо в федеральные, в Приемную Всероссийской политической партии «Единая Россия», в Общественные приемные Председателя партии «Единая Россия» В.В. Путина. Отмеченная стабильность количества обращений была нарушена в 2009 г.: последствия мирового финансового кризиса докатились до самых глухих деревень области, что отозвалось снижением уровня жизни и существенным всплеском числа обращений граждан в Приемную.

Представленные в годовых отчетах Приемной интерпретации всплесков и падений количества обращений по той или иной тематике трактуются однозначно в пользу власти («учитывающей интересы населения», проявляющей заботу о гражданах, проводящей социальную политику в регионе в интересах большинства граждан, ищущей новые формы работы с населением»).

Нам представляется, что анализ причин активности граждан в общении с региональной властью путем обращений, тематика обращений и другие аспекты взаимодействия власти и народа могут быть важной исследовательской задачей и иметь практическое значение в совершенствовании работы Приемной граждан Губернатора и Правительства Нижегородской области, других аналогичных функциональных подразделений региональных органов исполнительной власти краев и областей Российской Федерации, а также использоваться для корректировки региональной социальной политики.

Какие категории граждан преимущественно реализуют свое право на обращения и тем самым включаются в число акторов (хотя бы в качестве целеуказателей) социальной политики в регионе? Понятно, что социальный состав заявителей определяется только среди посетителей Приемной.

Традиционно чаще всего в Приемную обращается нетрудоспособная часть граждан, люди, которые не могут справиться с жизненными трудностями своими силами: инвалиды, ветераны, пенсионеры, многодетные матери, матери-одиночки и др. (см. таблицу 1). В среднем за последние годы они составляют почти 70% всех заявителей. Состав граждан, лично обратившихся в Приемную по территориальному признаку (месту прописки), имеет следующий вид: примерно половина заявителей – это жители областного центра, другую половину составляет население других городов и районов области. Это соотношение довольно устойчиво в течение наблюдаемого периода.

Таблица 1
Социальный состав заявителей, обратившихся
в группу первичного приема лично. 2006-2009 гг., %

Категория граждан	2006	2007	2008	2009
Всего обратилось (человек)	2716	2689	2692	3413
Из них:				
трудоспособные	25	20	28	29
инвалиды	26	33	26	23
ветераны труда	13	12	20	21
пенсионеры	26	25	16	12
безработные	7	7	7	8
ИВОВ, УВОВ, ВВОВ	-	-	3	4
многодетные родители	3	3	2	2
иные категории	-	-	2	2

Поскольку за пределами Нижнего Новгорода проживает несколько больше граждан (возможных заявителей), то можно утверждать, что жители областного центра чаще реализуют свое право на обращения путем личных встреч со специалистами Приемной и иными должностными лицами, активнее пользуются своими правами по сравнению с иногородними.

Не преувеличивая роли территориального фактора в частоте обращений граждан в Приемную, нельзя игнорировать тот факт, что местожительство в известной степени дискриминирует жителей сел и других городов, особенно самых удаленных по доступности от областной власти. В этом в определенной степени проявляется и социальное неравенство между городом и деревней.

Обратим особое внимание на тот факт, что большинство обращений жителей области связаны прежде всего с решением своих личных социально-бытовых проблем и заметно реже – проблем местного сообщества, которые большей частью решены в городах, но остаются на повестке дня в ряде отдаленных сельских районов: газификация частного сектора, строительство и ремонт дорог, водоснабжение населенных пунктов, улучшение жилищных условий селян, электроснабжение и др.

Объективным является и то обстоятельство, что для значительного числа заявителей, особенно из отдаленных районов области, проезд в областной центр на прием к специалистам администрации области сам по себе является проблемой. Не только из-за расходов на проезд, из-за бездорожья, невозможности надолго отлучиться от дома, хозяйства, но и по причине слабого здоровья достаточно большой части заявителей. Поэтому Приемная Губернатора и Правительства области организовала выездные приемы граждан с привлечением специалистов министерств Нижегородской области непосредственно в отдаленных районах области, тем самым обеспечивая «почти» равные возможности для всех граждан области подать обращение и получить содержательный ответ, а нередко и решить свой вопрос непосредственно в ходе выездного приема.

Выездам в районы области предшествует «информационный залп» о предстоящем приезде в район представителей руководства области: в районных СМИ публикуются объявления о дате и месте проведения приема граждан, его участниках. Информация проходит также через местные телеканалы, радио. Таким образом, широкое информирование граждан с использованием всех технических возможностей – неременный элемент в системе подготовки и проведения выездных приемов. Благодаря выездным приемам граждан региональная власть становится доступнее и ближе к народу, что с политической точки зрения трудно переоценить.

Более 90% обращений граждан на выездных приемах рассматриваются полностью или частично с положительным результатом, что однозначно говорит о высокой результативности встреч сельского населения с ответственными лицами областной администрации (см. таблицу 2).

Благодаря выездным приемам граждан региональная власть становится доступнее и ближе к народу, что с политической точки зрения трудно переоценить.

Таблица 2

**Итоги рассмотрения обращений, поступивших
во время выездных приемов граждан в городах
и районах Нижегородской области, 2006-2009 гг.,
число обращений**

Результат рассмотрения обращений	2006	2007	2008	2009
Всего обращений	787	1013	1006	983
Решено полностью или частично с положительным результатом	533	906	910	961
Записано на личный прием к заместителям Губернатора	13	26	19	-
Взято на контроль	-	-	77	22

По-видимому, дело не столько в больших полномочиях представителей региональной власти (по сравнению с городскими и районными), но и в более высокой квалификации специалистов министерств и ведомств Нижегородской области, их лучшем знании законодательства и нормативных документов, накопленном опыте работы с обращениями, умением принимать грамотные управленческие решения.

Основные проблемы, поднимаемые жителями городов и районов Нижегородской области, из года в год практически одни и те же:

- улучшение жилищных условий;
- ремонт и строительство дорог межпоселкового сообщения;
- газификация частного сектора;
- работа жилищно-коммунального хозяйства;
- работа сельхозпредприятий в условиях кризиса и т. п.

В общественном мнении существует устойчивое убеждение, что в коридорах районной исполнительной власти, которая ближе всего к народу, заявители получают ответы типа «это не наш вопрос», «нет средств», «не запланировано», «не в нашей компетенции» и т. п. Такие ответы чаще всего не отписки, не отговорки, не бюрократическая казуистика, а свидетельство того, что многие граждане не знают, как функционирует власть и за какие сферы жизни общества местная власть несет ответственность, а решение каких вопросов не входит в ее компетенцию.

С момента принятия Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» происходит поиск новых форм работы с обращениями граждан.

В 2008 г. Приемная продолжила работу по организации личных приемов граждан Вице-губернатором, заместителями Губернатора Нижегородской области. Было проведено 23 приема, на которых принято 297 заявителей. В среднем каждое высокопоставленное лицо за один прием встретилось с 12–13 гражданами. Вопрос об эффективности этих встреч (если понимать под эффективностью решение проблемы заявителя) остается открытым, но сам факт реальной возможности для любого гражданина встретиться с высоким начальством трудно переоценить. Это также может быть интерпретировано как свидетельство демократичности общества и акт обеспечения конституционных прав граждан.

Опыт работы с обращениями граждан свидетельствует о том, что уровень правовой грамотности населения (особенно пожилого, с глубокой убежденностью, что личные проблемы человека являются и проблемами общественными, что государство-патрон должно вмешаться в жизнь каждого гражданина) оставляет желать лучшего.

Значительная часть вопросов и претензий, с которыми граждане обращаются в органы исполнительной власти, не имеет к ней прямого отношения, так как требует рассмотрения в суде, прокуратуре и иных организациях. И тот факт, что более половины обратившихся – пожилые люди с советским менталитетом, – объясняет перегруженность Приемной обращениями, которые направлены не по адресу. Чтобы не усугублять недовольство граждан-заявителей тем, что определенную часть обращений не принимают к рассмотрению (предлагают отправить в иные инстанции), в Нижегородской области проводятся безвозмездные правовые консультации для малоимущих граждан с привлечением специалистов государственного правового департамента и отделения Пенсионного фонда РФ по Нижегородской области.

Доступность областной исполнительной власти для иногородних граждан затрудняется, а порой и блокируется трудностями железнодорожного, водного и автобусного сообщения и дороговизной билетов на эти виды транспорта. И даже выездные приемы граждан не позволяют охватывать население многих районов области. Новые информационные технологии, телемосты Приемной Губернатора с жителями районов области реально приблизили власть к населению: в работе первого телемоста в 2008 г. приняло

участие население четырех районов области, было задано и получено в режиме реального времени более пятидесяти вопросов и ответов.

Более существенный эффект дают телеконсультации для жителей городов и районов области в режиме онлайн с привлечением юристов государственно-правового департамента, специалистов органов исполнительной власти, заинтересованных организаций.

В 2008 г. Приемная подготовила и провела четыре телеконсультации по теме «Проблемы жилищно-коммунального хозяйства и качество предоставляемых населению услуг». Это самая актуальная тема последних трех лет. В консультациях приняли участие жители 19 районов Нижегородской области, собравшиеся в информационных центрах своих городов и райцентрах и получившие квалифицированные ответы от должностных лиц областного уровня. На этих телеконсультациях присутствовали и руководители органов местного самоуправления, для многих из них телемосты были своего рода обучающими семинарами, на которых предлагались алгоритмы решения проблем ЖКХ на местах. Присутствие на телемостах заместителя Губернатора, министров и заместителей министров Нижегородской области во многом способствует оперативному решению части вопросов сельского населения.

Практика работы по рассмотрению обращений граждан на телемостах в режиме прямого диалога, возможно, эффективнее личных приемов посетителей специалистами Приемной: прямой диалог ответственных работников исполнительной власти с населением – один из путей решения многочисленных вопросов социальной политики региональными властями.

Высокая результативность принимаемых по обращениям граждан решений органами региональной и местной власти невозможна без работы по контролю качества, полноты, а также сроков рассмотрения обращений граждан. Например, с начала 2008 г. на контроль взято 1381 обращение, в том числе 295 обращений с личных приемов граждан заместителями Губернатора и выездных приемов, 1086 письменных обращений поступило от граждан во время встреч Губернатора с населением.

Существенное уменьшение количества обращений, взятых на контроль во время **личных** приемов граждан в 2008 г. (без учета обращений, поступивших от граждан во время личных встреч с Губернатором), обусловлено,

прежде всего, тем, что многие вопросы, с которыми граждане обращаются к заместителям Губернатора, решаются непосредственно во время приема. Эти вопросы не требуют дальнейшего рассмотрения и постановки на контроль.

За 2006-2009 гг. доля положительно решенных вопросов по обращениям составляет около трети всех взятых на контроль, по каждому второму обращению граждане получили разъяснения, в 15% случаев граждане получили отказ. Как правило, число положительных решений коррелирует с суммами бюджетных средств, выделяемых федеральными властями на социальные программы в регионе и размером резервного фонда Правительства области.

Жаль, что в половине встреч с заявителями заместители Губернатора играют роль консультантов по российскому законодательству и правам граждан и только в половине случаев принимают принципиально важные для заявителей решения.

Тем не менее, сам факт доступности власти для каждого заявителя играет важную роль в формировании из обывателя гражданина, вступающего в диалог с высокопоставленными представителями исполнительной власти.

Статистика рассмотрения обращений граждан с положительным результатом по итогам **личных** приемов граждан заместителями Губернатора свидетельствует о правильности тактики населения обращаться сразу в самые высокие инстанции («вот приедет барин, барин нас рассудит») и игнорировать местные власти («от которых помощи не дождешься»)!

Послав письмо, скажем, сразу в Администрацию Президента РФ, заявитель в конце-концов вновь придет к местному чиновнику, но не только со своим заявлением, а с кипой предписывающих сопроводительных бумаг из самых высоких инстанций, отмахнуться от которых уже невозможно.

Ошибочно считать, что увеличение обращений в Приемную по той или иной тематике однозначно говорит об обострении конкретной проблемы населения. Порою мотивом обращения как раз выступают инициативы власти по повышению благосостояния отдельных групп населения, т. е. возникает интерес граждан к тем или иным заявленным социальным программам областного правительства, появляется «информационный голод», вызывающий рост числа обращений.

Сам факт доступности власти для каждого заявителя играет важную роль в формировании из обывателя гражданина, вступающего в диалог с высокопоставленными представителями исполнительной власти.

Мировой экономический кризис (2009 г.) внес несколько корректив в рейтинг частоты поднимаемых населением вопросов. Основная часть обращений граждан касается вопросов предоставления жилья и улучшения жилищных условий, а также роста безработицы.

Если жители области пока еще сравнительно редко используют возможность направления обращений в Приемную через интернет, то телефон является главным каналом связи с населением области. Не случайно в структуре Приемной четвертый год работает «горячая телефонная линия», ежедневно принимающая устные обращения граждан по телефону.

Номера телефонов «горячей линии» находятся не только на видных местах в помещениях всех городских и районных администраций области, но и в общественном транспорте: автобусах, троллейбусах, трамваях, благодаря чему каждый гражданин может связаться с Приемной Губернатора и Правительства.

Этой возможностью воспользовались в первый год работы «горячей линии» свыше 10 тыс. нижегородцев, в 2007 и 2008 гг. примерно по пять тысяч граждан.

Сотрудники Приемной Губернатора и Правительства области приложили немало усилий для разъяснения гражданам, по каким вопросам целесообразнее обращаться на «горячую» линию, в решении каких вопросов ее сотрудники могут оказать оперативное содействие. Именно оперативное, так как установленные сроки исполнения поручений по рассмотрению обращений, поступающих по каналам «горячей линии», от 3 до 7 дней (в исключительных случаях – до 14 дней). В результате разъяснительной работы количество устных обращений граждан на «горячую линию» в последние годы (по сравнению с 2006 г.) сократилось вдвое.

Если учитывать долю взрослого населения областного центра в общей численности населения Нижегородской области, то можно сказать, что жители Нижнего Новгорода примерно в 4 раза активнее жителей области (городских и сельских) используют возможности этого канала связи населения с властью. Кроме географического фактора, по-видимому, играет роль более высокий уровень образования жителей областного центра, лучшая информированность.

Тематика обращений граждан по «горячей линии» обширна, но вновь легко укладывается в русло самых актуальных проблем бытия и повседневных забот большого

Порою мотивом обращения как раз выступают инициативы власти по повышению благосостояния отдельных групп населения, т. е. возникает интерес граждан к тем или иным заявленным социальным программам областного правительства, появляется «информационный голод», вызывающий рост числа обращений.

числа нижегородцев и, к сожалению, повторяется из года в год; следовательно, озвученные проблемы населения не только решаются полностью или частично, но также воспроизводятся ежегодно.

Судя по тематике обращений граждан, Приемная на 99% процентов завязана на решение вопросов именно социальной политики государства, региональных и местных властей! Это весьма примечательный факт, иллюстрирующий активное участие Приемной в реализации социальной политики государства и региональной исполнительной власти (см. таблицу 3).

Таблица 3

Основная тематика обращений граждан по группе «горячая линия», 2007-2009 гг., число обращений

Тематика обращений	2007	2008	2009
Всего обращений, из них:	3766	3951	2731
вопросы ЖКХ	2570	2500	2731
здравоохранение	277	108	70
социальная защита населения	138	117	157
вопросы транспорта, дорог, связи	173	176	119
прочие вопросы	608	1050	951

Тематика обращений граждан по телефону, с одной стороны, стабильна по содержанию обращений (это из года в год нерешаемые или решаемые частично вопросы социальной политики государства), с другой стороны, подвижна – граждане чутко реагируют на те изменения в законодательных актах, которые затрагивают их жизненные интересы (см. таблицу 4 в Приложении 1).

Одной из причин существенного увеличения количества обращений на «горячую телефонную линию» является, в частности, введение с января 2009 г. практики проведения выездных «горячих телефонных линий» в городах и районах Нижегородской области.

Абсолютное большинство проблем – социальные, незначительная часть – экономические, и практически нет политических. Содержание обращений и их количество по отдельным темам дает полное основание включить их как заявку населения в информационную базу социальной политики в регионе.

Главный вопрос, ответ на который оправдывает существование и работу этой группы специалистов в приемной, – это действенность и результативность работы (см. таблицу 5).

Таблица 5

**Результаты деятельности «горячей линии».
2006-2009 гг., число вопросов**

Вопросы, принятые сотрудниками по «горячей линии»	2006	2007	2008	2009
Всего, из них:	10156	3766	3951	6192
полностью или частично удовлетворено	9933	3596	3854	5927
решено с положительным результатом	2737	1024	900	997
даны консультации и разъяснения	7196	2572	2954	4930
отказано	0	66	31	44
на контроле (на конец отчетного периода)	223	104	66	221

Чем вызван шквал звонков по «горячей линии» в первый год работы линии и постепенное уменьшение обращений в последующие годы? И это в условиях, когда о существовании столь удобной формы диалога с властью в решении своих и общественных проблем информируется все больше нижегородцев, а число звонков с каждым годом убывает? Появляются новые каналы связи с властью? Или наступило разочарование от несбывшихся (а, возможно, неоправданных) ожиданий? Эти вопросы требуют дополнительного изучения. Тем не менее, «горячая линия» оказалась чутким барометром повседневной жизни горожан и жителей сел.

Поиск в сети интернет по сайтам с ключевыми словами «обращения граждан...» показывает, что в других регионах страны число различных обращений в органы власти тоже снижается.

Наибольшее количество обращений за 3,5 года поступило от жителей районов области с преобладанием городского населения. Но было бы опрометчиво делать скоропалительный вывод о том, что эти районы входят в «зону неблагополучия». Само обращение и мотивы, его вызвавшие, – многофакторное явление, и нельзя судить о них по величине одного или небольшого числа показателей. Повышение гражданской активности населения, увидевшего в обращениях граждан в Приемную реальную возможность заставить власть «шевелиться» в интересах

народа, может быть, например, одним из ведущих факторов роста числа обращений к власти. Здесь же можно указать на то, что прописанная в Законе процедура работы с обращениями граждан обеспечивает «взаимное признание и учет каждым индивидом интересов другого как равного и достойного уважения человеческого существа» [2, с. 172].

Сотрудниками группы «горячей линии» путем взаимодействия с исполнителями по телефону направлено в 2008 г. по обращениям граждан 692 письменных поручения в органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, в федеральные органы власти.

В работе с устными обращениями граждан выработана и отлажена система работы с исполнителями вопросов, затронутых в обращениях. Эффективность работы сотрудников «горячей линии», например, в 2006 г. характеризуется тем, что в государственные органы власти, органы местного самоуправления и должностным лицам было направлено 678 письменных поручений. Ни одно из них не осталось без ответа! Это еще одно свидетельство того, что проблема граждан, которую они хотят решить с местными властями, имеет существенно больше шансов быть решенной, если взаимодействие двух сторон, находящихся заведомо в неравных «весовых категориях», опосредовано Приемной граждан Губернатора и Правительства. В чем причина достаточно высокой эффективности обращений?

По М. Веберу, «бюрократическое управление регулируется общими правилами, которые в большей или меньшей степени являются исчерпывающими» [3, с. 56]. Это означает, что, 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 ее самооправдания... Обращение всегда с необходимостью порождает последствия, развивающиеся по своей внутренней логике.... Как показывает история, институт обращений граждан – ровесник государства. Он существовал, когда не было ни представлений о демократии (даже в античном понимании), ни разделения властей, ни тем более современных информационных технологий. Обращения служили зримым воплощением принципа «го-

сударя – отца», из которого прямо следует, что власть не может остаться безучастной к бедам своих подданных и не слышать их «воплей».

И, несмотря на все изменения, произошедшие в понимании феномена власти и формах легитимации, этот принцип никуда не исчез» [4, с. 21]. На основании этого, полагает автор цитируемой работы (и мы присоединяемся к его точке зрения), «институт обращений граждан может рассматриваться как единственная форма гражданского участия, которая одновременно интегрирована в структуру публичной власти, причем так, что не может быть изъята оттуда без смертельного ущерба для этой структуры. Следовательно, через посредство обращений возможно влиять на принимаемые субъектами власти решения, причем используя сущностные, неотъемлемые черты бюрократии. Такие особенности бюрократии, как формализованность, субординация и автоматизм исполнения, часто считающиеся злом, здесь могут пойти на пользу гражданскому участию [4, с. 21]. Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» гарантирует(!), что любое обращение будет рассмотрено и обратившийся получит своевременно ответ по существу.

В первый же год работы «горячей линии» было принято решение организовать для граждан **ежемесячные тематические телефонные линии**, в ходе проведения которых люди имеют возможность получить квалифицированную помощь от специалистов исполнительной власти Нижегородской области, а также специалистов из иных организаций и учреждений по самым актуальным проблемам, волнующим население. Тематику этих линий подсказывает население. За три с половиной года работы «горячей линии» проведена 41 тематическая горячая линия.

Например, тематика линий в первом полугодии 2009 г. имела следующий вид:

21.01.2009. «Закон «О защите прав потребителя» на территории Нижегородской области» – 81 звонок;

11.02.2009. «Задай свой вопрос ГИБДД. Проблема парковки и эвакуации автотранспорта в Нижегородской области» – 54;

11.03.2009. «Тарифы на услуги ЖКХ» – 87;

15.04.2009. «Проблемы защиты окружающей среды на территории Нижегородской области» – 44;

13.05.2009. «Весенний призыв» – 40;

10.06.2009. «Дачная амнистия» – 48;

Посредством обращений возможно влиять на принимаемые субъектами власти решения, причем используя сущностные, неотъемлемые черты бюрократии.

16.07.2009. «Проблемы водоснабжения населения Нижегородской области» – 119;

05.08.2009. «Проблемы капитального ремонта в Нижегородской области» – 100.

Необходимо отметить, что «горячая линия» – это не только информационный канал обратной связи региональной власти и населения области. Задачи сотрудников группы «горячая линия» – оказать максимум содействия в решении проблемы обратившегося к ним гражданина.

За три с половиной года работы на телефоны группы «горячая линия» обратилось около 23 тыс. граждан, из которых около 16 тыс. – жители областного центра. Из 23 тыс. обращений полностью или частично решено с положительным результатом более 22 тыс.

Такая статистика подвергает сомнению сложившийся стереотип о власти, которая живет своими интересами, далекими от нужд и чаяний народа. Но важно обратить внимание и на другое: тысячи жителей области звонят по тем вопросам, решать которые призваны органы муниципальной власти. Призваны, но не решают! Люди звонят в Приемную граждан Губернатора и Правительства Нижегородской области, устав от обещаний, от несоблюдения сроков выполнения тех или иных работ, от бездушного отношения к ним со стороны чиновников.

Анализ работы Приемной (не только горячей линии) показал, что можно достаточно эффективно через Приемную влиять на решения властных акторов.

Чтобы население могло использовать Приемную как инструмент влияния на власть, необходимо его информировать о существовании этого инструмента, назначении, возможностях и порядке приема обращений. И эта норма тоже прописана в Федеральном законе и реализована в Нижегородской области.

Деятельность Приемной освещается через опубликование материалов в региональных и районных средствах массовой информации, например, в 2008 г. работа Приемной была представлена в 2446(!) публикациях: из них: 434 – в региональных СМИ, 2012 – в районных печатных СМИ, 16 сюжетов о работе Приемной было показано по каналам телевидения. Кроме того, 21 сообщение о деятельности Приемной было размещено на сайте Правительства Нижегородской области и Интернет-портале государственных и муниципальных услуг Нижегородской

области. В фойе Приемной для граждан установлен информационный терминал государственных и муниципальных услуг.

Путем распространения объективной информации о деятельности Приемной, грамотной организации работы с людьми, чуткого отношения к их проблемам Приемная способствует повышению доверия к власти в обществе, укреплению авторитета органов государственной власти (в меньшей степени – местного самоуправления как распространенного объекта жалоб), созданию единого механизма прямой и обратной связи между населением и государственной властью, органами местного самоуправления, позволяющего оперативно решать возникающие у граждан вопросы.

Одной из причин обращения жителей к органам исполнительной власти области является незнание гражданами полномочий органов местной власти, недоверие к руководству органов местного самоуправления, упование на помощь областных органов власти.

Сотрудниками группы «горячей линии» путем взаимодействия с исполнителями по телефону, направлено в 2008 г. 692 письменных поручения по обращениям граждан в органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, в федеральные учреждения (в 2007 г. – 554).

«Горячая линия», на наш взгляд, выполняет сегодня важнейшую функцию обратной связи между региональной властью области и его населением, функцию, совершенно необходимую в любой системе управления, являясь одним из важных звеньев системы государственной внесудебной защиты прав, свобод, жизненных интересов граждан. Это касается всех видов обращений граждан во власть, а не только обращений по телефонам «горячей линии».

Хотя значительная часть обращений граждан носит характер «челобитных» (просьб о «милости» и помощи), благодаря Федеральному Закону, процедуре рассмотрения обращений некоторые просьбы даже приобретают статус требования, а предложения граждан, высказанные в обращениях, уже представляют по своему содержанию момент участия граждан в управлении государством. «Автор обращения в этом случае уже не столько проситель, сколько партнер. Рассмотрение обращения – не милость, а обязанность власти. Необходимо уточнить, что это в идеале, в действительности же отношение управленцев-чиновников подчас содержит больше элементов "традиционного", нежели

“современного”. Да и сами граждане подчас продолжают воспринимать обращения именно традиционно, т. е. как челобитные, а не как реальное участие и партнерство» [3, с. 19].

Как соотносится получаемая таким путем информация с той, которая приходит через опросы общественного мнения, проводимые многочисленными социологическими службами, как в масштабах страны, так и в каждом регионе?

На наш взгляд, эти два канала информации имеют больше различий, чем сходства, и потому не взаимозаменяемы, а взаимодополняемы даже в тех случаях, когда речь идет о проблемах заявителей в одних случаях и респондентов – в других. Это верно даже тогда, когда тематика того или иного социологического опроса относится к социальным проблемам. Респонденты в опросах дают свои оценки ситуации, интересующие в первую очередь социологов (или заказчиков опросов) и не более того. Мало кто из респондентов рассчитывает, что по итогам опроса те проблемы, о которых они говорили, будут решаться для них лично и оперативно. Прибегая к аллегории, скажем, что опросы общественного мнения – это социальный барометр, который показывает напряженность, температуру общественного мнения, а обращения граждан – это готовый диагноз болезни заявителя, который ожидает, что власть немедленно приступит к лечению его болезни. В немалом числе случаев обращения, как было показано в проведенном анализе, – это и лекарство для обратившегося за помощью.

У заявителя обращения принципиально иной подход, нежели у респондентов в опросах общественного мнения. Он не столько информирует власть о своих проблемах, проблемах своей семьи (гораздо реже – местного сообщества), сколько активно ищет пути их решения и ищет союзника в лице власти, просит увидеть «маленького человека» и подает свою челобитную в надежде, что власть (местная, региональная, федеральная) его услышит и окажет помощь. Хотя Федеральный Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» гарантирует только первую часть ожиданий граждан, а именно, что его челобитная будет рассмотрена и заявитель получит ответ по существу своего дела.

Обращения населения во власть демонстрируют «наличие отсутствия» гражданского общества в России в том смысле, что граждане обращаются во власть преимуще-

ственно только от своего имени, а не от организаций и объединений граждан как составных элементов гражданского общества. Редко в принимаемых обращениях специально указывается, что заявитель поднимает вопрос, касающийся не только его, но, скажем, коллег, соседей по дому, местного сообщества. Таким образом, нет того кумулятивного социально-политического эффекта давления на власть, который может проявиться при петициях с множеством подписей.

Анализ обращений населения показывает не только разобщенность граждан при решении сходных насущных вопросов своей жизни, но и стремление заявителей решить его только своими силами, в одиночку. Есть ли, например, в настоящее время для горожан более жгучая проблема, чем содержание жилого фонда? А можно ли собрать кворум собрания собственников жилья многоквартирных домов, чтобы оформить юридически отношения с управляющей компанией? Если и возможно, то только в результате заочного голосования собственников.

В случае с обращениями граждан ситуация иная. Как ни странно, закон об обращениях граждан удобен и выгоден всей вертикали исполнительной власти. С политической точки зрения, всегда можно спустить вниз по вертикали ответственность за промахи и провалы в социальной политике на местные власти, «недостаточно работающие с населением, невнимательные к нуждам и чаяниям граждан». При этом вышестоящие выглядят защитниками народа, пекущимися о его насущных интересах, критикующих «бюрократов» на местах, иногда устраивающих «публичные порки» нерадивых чиновников. Неслучайно наибольшее число обращений поступает на самый верх властной вертикали, к Президенту и Премьер-министру, которые в глазах народа (судя по результатам выборов и опросам общественного мнения) приобрели имидж защитников народных интересов [5, с. 3].

У власти любого уровня (кроме муниципального) есть хорошая возможность показать свою близость к народу, выглядеть его защитником от «бюрократов» в нижестоящих органах власти, спустив обращение заявителя на следующий уровень власти того региона (района), откуда пришло обращение, и обязать чиновников рассмотреть, дать ответ по существу и принять меры.

Закон об обращениях граждан удобен и выгоден всей вертикали исполнительной власти.

Власть заинтересована в решении вопросов заявителя, но далеко не всегда в состоянии выделить необходимые дополнительные средства для решения проблем заявителя из своего бюджета или других источников, предлагая нижестоящим самим изыскать средства. Естественно, что у властных структур свои приоритеты неотложных дел, нежели у отдельного гражданина. Именно так работает федеральная власть по отношению к региональной, а последняя – по отношению к муниципальной, самой близкой к населению, у которой традиционно нет необходимых средств на проведение социальной политики по месту жительства граждан.

Закон выгоден нашему «атомизированному» населению, не стремящемуся к объединению в различного рода ассоциации, но законодатель в Федеральном Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» фактически уравнивал при подаче заявлений весовые категории инициативной группы населения и единичного заявителя. Кроме того, он дает возможность отдельному гражданину использовать властный ресурс вышестоящих органов власти в диалоге с нижестоящей. Следует согласиться с точкой зрения К. Подъячева, что «действующий Закон в большей степени отражает интересы бюрократии, однако является шагом вперед по сравнению с предшествующей ситуацией; в нормах этого закона заложены некоторые предпосылки для модернизации и демократизации института обращений граждан» [4, с. 21]. Он же предлагает один из путей продвижения интересов народного большинства, опираясь на упомянутый закон: «Сегодня можно относительно эффективно влиять на решения властных акторов через посредство обращений граждан двумя путями: сочетая обращения с другими формами гражданского участия (прежде всего, массовыми акциями и гражданской экспертизой), либо организуя потоки индивидуальных обращений с одинаковыми требованиями» [4, с. 22]. На наш взгляд, использовать обращения граждан как инструмент борьбы партий, политиков и политиканов за власть не только нецелесообразно, но и вредно для осуществления прямых функций таких подразделений в аппарате Губернатора и Правительства области. Если предположить такое развитие событий, что институт обращений как эффективный канал связи граждан с властью превратится в арену политических баталий, в результате на второй и даже третий

план уйдет социальная проблематика местных сообществ, что дезориентирует власть в ее понимании насущных проблем граждан региона и их потребностях.

В отличие от других каналов выражения мнений отдельных лиц и групп граждан, подразделения власти, специализирующиеся на приеме обращений и работе с ними, по закону обязаны рассмотреть обращения и дать заявителю ответ по существу – искусственное же увеличение количества обращений и подписантов может парализовать работу сотрудников аппарата, работающего с обращениями о насущных нуждах граждан. Тем более что каждая властная структура имеет тенденцию расширяться, собирать и перерабатывать все больше информации, не имеющей прямого отношения к ее основным функциям, но этому не следует потакать.

Возвратимся к вызвавшей большой резонанс одной из последних статей А.И. Солженицына, где он, полемизируя с противниками повышения роли местного самоуправления в жизни российского общества, ту же мысль выразил своим литературным языком: «Если мы не научимся брать [власть] в свои руки и деятельно обеспечивать близкие, жизненные наши нужды, а всегда отдавать их на милость далеких, высоких бюрократов, — не видать нам благоденствия ни при каких золотовалютных запасах. И неправда, что не способны мы уже к самоорганизации» [6]. С первым выводом Нобелевского лауреата трудно не согласиться. Что касается самоорганизации – трудно согласиться.

Обращения как элемент участия населения в формировании и реализации социальной политики нельзя отнести к полноценному участию граждан в управлении делами общества и государства. Это полумера и не главный путь активизации граждан в решении своих проблем. Неслучайно в контексте реализации социальной политики в регионе мы называем обращения граждан паллиативом их участия в управлении, т. е. как «средства, представляющего собой временный выход из затруднительного положения.

Закон об обращениях выгоден нашему «атомизированному» населению, не стремящемуся к объединению в различного рода ассоциации.

Приложение 1

Таблица 4

Тематика рассмотренных вопросов в обращениях граждан Нижегородской области по «горячей линии», 2008-2009 гг., число обращений

Тематика обращений	2008	2009
Вопросы промышленности, предпринимательства и акционирования предприятий	1	25
Агропромышленный комплекс, в том числе:	23	35
землепользование	16	27
другие вопросы АПК	7	8
вопросы транспорта, дорог, связи	176	226
работа транспорта и оплата за проезд	89	96
связь, телефонизация и радиофикация	55	37
строительство и ремонт дорог	30	69
Вопросы жилищно-коммунального хозяйства в том числе:	2500	2731
о предоставлении отдельных квартир, улучшении жилищных условий	49	90
о льготном получении жилья	15	23
вопросы приватизации	2	14
ремонт жилья и инженерной инфраструктуры	465	462
оплата жилья и коммунальных услуг	76	171
теплоснабжение	615	762
водоснабжение	286	322
расселение ветхого фонда	25	34
благоустройство городов и посёлков	423	401
другие жилищные вопросы	286	237
ремонт кровли	106	76
ремонт лифтов	35	17
электроснабжение	90	97
газоснабжение	24	23
вопросы строительства	72	105
строительство жилья	21	11
обеспечение жильем по сертификатам	4	8
газификация	31	52
другие вопросы строительства	16	31
Вопросы торговли, бытового обслуживания	25	78
Торговля	20	60
Бытовое обслуживание населения	3	16
Вопросы культуры и спорта	18	29

Продолжение Таблицы 4

Тематика обращений	2008	2009
Вопросы средств массовой информации	3	19
Вопросы народного образования и детских учреждений	51	79
Вопросы здравоохранения и медобслуживания	108	191
Охрана и рациональное использование окружающей среды	11	17
Вопросы труда и зарплаты	60	164
О безработице и трудоустройстве	5	25
Увольнение и восстановление на работе	4	9
Оплата труда	39	112
Другие вопросы труда и зарплаты	12	17
Социальная защита населения	117	285
Вопросы пенсионного обеспечения	14	25
Оказание материальной помощи	11	29
О льготах	17	36
Обеспечение средствами передвижения	9	6
Социальные пособия	13	56
Другие вопросы социальной защиты населения	53	131
Финансовые вопросы	12	18
Налоги и сборы	11	18
Обеспечение законности и правопорядка	44	112
Судебные вопросы	9	30
Иные вопросы законности и правопорядка	27	76
Вопросы беженцев и вынужденных переселенцев	1	5
Вопросы награждения и присвоения почётных званий	4	4
О работе органов власти	7	23
О порядке рассмотрения обращений граждан, личный прием	86	259
Обращения, не имеющие смыслового содержания	6	14
Другие вопросы	625	1772
Звонки по ранее принятым обращениям	80	559
Обратная связь	66	501
Итого	3951	8192
На тематические линии поступило	866	843
Всего	4817	7035

Библиографический список

1. Состоялось ли Гражданское общество в России (Круглый стол) // Социологические исследования. 2007. № 1.
2. Seligman, A.V. The Idea of Civil Society/ N.Y.: Princeton University Press, 1992.
3. Вебер М. Бюрократия // Классики теории государственного управления: американская школа. Хрестоматия. Сост. Д. Шафритц, А. Хайд. – М.: Издательство МГУ им. М.В.Ломоносова, 2003.
4. Подъячев К.В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия. Автореф. дис. канд. полит. н: 23.00.02. – М., 2007.
5. Вестник общественного мнения. Данные. Анализ. Дискуссии. 2008. № 4(96). Июль – август.
6. Солженицын А.И. Что нам по силам? // Аргументы и факты. 2008. 30 января.