

МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ВОЗМОЖНОСТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ВЛАСТИ В РОССИИ

Подъячев Кирилл Викторович

кандидат политических наук, выпускник ГУ-ВШЭ, главный аналитик Центра содействия региональному партнёрству

Последние годы очень много говорится о взаимодействии власти и общества. С одной стороны мы слышим многочисленные призывы «сделать более эффективной систему обратной связи», с другой мы видим всё более закрытую для внешнего влияния и гражданского контроля исполнительную власть, падение влияния представительных (избираемых) органов, вытеснение независимых СМИ на периферию информационного пространства. В связи с этим многие как российские, так и зарубежные аналитики говорят об «отходе от демократии» «реставрации авторитаризма», даже о «путинизме». Некоторые авторы утверждают, что России присуща особая «институциональная матрица», для которой характерны совмещение власти и собственности, централизация экономики, единство властей и патерналистская модель взаимодействия государства и обществаⁱ, т.е. всё то, что явно противостоит ценностям демократии и «открытого общества». Высказывается мнение, что Россия «не справилась» с демократией (Л. Шевцова) и новые институты неспособны прижиться в российской политической системе. Как правило, это объясняется своеобразием политической культуры, характерной для русского народа (М. Ильин, И. Глебова)ⁱⁱ или уже упомянутой «институциональной матрицей».

Существует и другая позиция, согласно которой «никакой фатальной предопределённости авторитаризма и консерватизма в России нет. Есть только миф об этом, порождающий пассивность и пессимизм у значительной части интеллигенции...»ⁱⁱⁱ. Вторая позиция ближе автору, но здесь мы не станем останавливаться на рассмотрении всех многочисленных мнений по данной проблеме. Для нас принципиальным является следующий момент: сегодня Президент России провозглашает главной целью создание в стране современного демократического государства, конкурентоспособной экономики и гражданского общества: «Только свободные люди в свободной стране могут быть по-настоящему успешными. Это основа и экономического роста России, и её политической стабильности»^{iv}; одновременно многие особенности не *системы*, но *режима* ставят под вопрос возможность достижения в близком будущем этих целей.

При этом мы никак не можем согласиться с пессимистическими оценками перспектив демократического развития российского государства и общества. Так, даже И. Глебова, весьма скептически воспринимающая демократизацию и модернизацию России, анализируя произошедшие за последние 15 лет перемены, отмечает: «Подчинение материи губит особую природу русской власти. На наших глазах совершается её превращение из Моносубъекта в один из субъектов политического процесса»^v. Но ведь именно это является ключевым моментом в переходе от авторитарно-феодального к современному пониманию власти, от религиозной или харизматической легитимации к рациональной! Конечно, это сопровождается ослаблением электоральных механизмов, явными «перекосами» в распределении властных ресурсов в пользу исполнительной власти и т.п. Но при всём этом ключевой поворот уже произошёл – мы можем видеть, что, несмотря на многочисленные трудности и колебания, российское общество постепенно трансформируется. Меняются ценностные установки, сложившиеся веками политические институты, многие граждане получили возможность самостоятельно действовать в экономической сфере. Так, Ю. Пивоваров, ссылаясь на целую серию социологических исследований, указывал, что «страна, безусловно, трансформируется... Никогда в истории нашей страны не было такой высокой доли сторонников свободы...»^{vi}. По этой причине кажется гораздо более продуктивным не критиковать политическую реальность современной России с позиций неких абстрактных, искусственно сконструированных схем, а пытаться выявить возможности трансформации

традиционных политических институтов, повышения их прозрачности и «подконтрольности», что сделало бы их более приспособленными к реалиям современного мира.

Одним из таких институтов является институт обращений граждан, существовавший со времён первых государств. Обращение здесь мы рассматриваем как форму артикуляции интересов, выраженную в виде юридически оформленного требования гражданина или группы граждан, направленного структурам публичной власти. То есть мы не затрагиваем послания в СМИ, в общественные организации, а также судебные иски. Обращения – это строго те послания, которые подпадают под действие закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», рассматриваются в соответствии с регламентированной процедурой и имеют определённые юридические последствия. Институт обращений может быть важным коммуникационным каналом, проводником интересов гражданского общества в закрытой, бюрократизированной системе государственного аппарата. Одновременно этот институт принадлежит и самой бюрократической системе, он интегрирован в неё и не может быть отсюда изъят, поскольку факт поступления обращения всегда есть событие, порождающее определенную реакцию бюрократического аппарата; реакция эта автоматическая, её не может не быть, что обусловлено самой природой бюрократии, связанной формальными рамками инструкций. Таким образом, обращения обладают «тройственной природой», т.е. являются одновременно политическим («гражданским»), правовым и бюрократическим феноменом. Они подчиняются и логике власти, и логике гражданского общества.

Далее постараемся познакомить вас с выводами и рекомендациями, полученными в результате исследований организации работы с обращениями граждан в ряде федеральных и региональных органах власти, проводившихся автором этих строк в 2002 – 2006 гг.^{vii}

В результате этих исследований мы обнаружили, что возможности воздействия граждан на решения, принимаемые в органах государственной власти пока невелики. Прямое воздействие посредством индивидуальных обращений находится слишком в большой зависимости от усмотрения чиновника. Хотя рассмотрение подавляющего большинства индивидуальных обращений и разрешение поднятых в них вопросов находится в компетенции региональной и местной властей, направление их в федеральные органы государственной власти остаётся пока единственным хоть как-то работающим механизмом воздействия. Обращения, пересланные из федеральных органов государственной власти (особенно исполнительной), рассматриваются на местах более или менее удовлетворительно, особенно, если они поставлены на контроль. Однако даже и в этом случае доля рассмотренных обращений остаётся *чрезвычайно низкой*. Даже среди обращений, рассмотрение которых *контролируется* федеральными органами исполнительной власти, доля рассмотренных положительно колеблется от 11% до 26%^{viii}, доля отказов 4% - 10%^{8!} То есть даже среди них более 70% обращений не были рассмотрены в срок или вовсе были «положены под сукно»^{8!} Что же говорить о тех обращениях, рассмотрение которых не контролируют вышестоящие органы или какие-либо надзорные инстанции?

Действующее законодательство, регулирующее работу с обращениями граждан, к сожалению, крайне эклектично и противоречиво, а новый федеральный закон, хотя и является шагом вперёд в деле модернизации института, не вышел за рамки прежнего подхода к обращениям лишь как к «челобитным», а не форме коммуникации власти и граждан, и защищает интересы бюрократии в большей степени, чем граждан. Это заметил отнюдь не только автор этих строк. Так, специалист по административному праву А. Новиков также обращает внимание на то, что данный закон «носит преимущественно декларативный характер» и «...практически не содержит действенных правовых механизмов, являющихся юридическими гарантиями института обращений граждан, обеспечивающих его правовое качество»^{ix}. Это вполне укладывается в рамки того, что отечественные политологи А. Галкин и Ю. Красин назвали «авторитарной ситуацией»^x. Однако, и в этих условиях институт обращений граждан сохраняет упоминавшуюся выше «тройственную природу» и может служить механизмом воздействия. Вопрос состоит в том, каковы пути использования этого института и какие шаги по его модернизации можно предложить. А необходимость модернизации, надо полагать, не нуждается в особенно пространственных доказательствах.

Логическая цепочка здесь довольно проста, попробуем вкратце обрисовать её. Базовой ценностью современной российской политики является идея о необходимости сохранения России как геополитической и этнокультурной реальности. Как отмечал Б. Фирсов, все бытующие в

современной российской политике идеологические программы «имеют своим стержнем идею "великой России"»^{xi}. Но сохранение России в существующих ныне границах, развитие конкурентоспособной экономики и повышение благосостояния граждан (в противном случае страна и впрямь может оказаться перед угрозой распада) требует модернизации. Ни для кого не секрет, что даже чисто военное превосходство невозможно при отсталой экономике и массовой нищете населения; максимум, на что может рассчитывать такое государство – это на положение Северной Кореи. Этого же хотят немногие. Как справедливо отмечает В. Пантин, сегодня «подавляющее большинство россиян не готово жертвовать нормальной стабильной жизнью, невозможной без улучшения условий существования, даже ради такой популярной цели, как возрождение великой державы»^{xii}, в чём состоит радикальное отличие современности от времён Дмитрия Донского (и даже Сталина). И находящиеся сегодня у власти силы, надо полагать, вполне это осознают.

Экономическая и социальная модернизация объявляются ключевой стратегией государства; различие между властью и оппозицией состоит только в том, что они по-разному видят пути этой модернизации. Никто, кроме маргинальных ультраконсервативных сил, не призывает сегодня жить, опираясь на ценности XVI^{го} столетия!

А модернизация экономики предполагает и модернизацию политики, государственного управления, в конечном счёте, *трансформацию политической культуры*. Конкурентоспособным может стать лишь то государство, которое способно чутко и оперативно реагировать на изменения современной, необычайно динамичной социальной системы. А для этого надлежит *формировать механизмы противодействия коррупции, повышать эффективность «обратной связи», подключать граждан к процессу принятия решений и саму систему государственного управления делать более прозрачной*.

И это вполне осознаётся сегодня: «Другого наиболее эффективного способа борьбы с коррупцией, кроме развития гражданского общества и свободы средств массовой информации, – другого эффективного способа всё-таки нет»^{xiii} – говорит Президент России. К этому можно добавить: «и совершенствования работы с обращениями граждан». Институт обращений граждан – важнейший элемент системы коммуникации «власть - общество», приобретающий особую важность в условиях уменьшения значения электоральных способов влияния. Даже О. Бессонова, считающая, что для России исторически предопределена «раздаточная экономика», в корне отличная от современной западной, в которой не работают либеральные экономические и политические модели, указывает на огромную важность института обращений граждан. По её мнению, роль его даже более значительна, чем в либеральной системе, поскольку «... в раздаточной системе именно жалобы играют роль обратной связи»^{xiv}, и в «...раздаточной экономике обратная связь осуществляется через институт административных жалоб, в основе которого лежит право на жалобу всех граждан...»^{xv}.

Модернизация института обращений граждан, по нашему мнению, состоит из двух ступеней. Первая ступень – совершенствование законодательной, технологической и материально-технической базы работы с обращениями в органах власти, что позволит более эффективно контролировать рассмотрение обращений и достигать больших успехов в реализации правозащитной и информационной функций. В технологической сфере необходимо создать единую, централизованную и унифицированную систему работы с обращениями, которая пронизывала бы все уровни государственной власти и переходила и на уровень местного самоуправления (технологически, но не административно). На практике это означает в первую очередь отказ от устаревших, архаичных правил делопроизводства (заметим, они неизменны с 1981 года!!!! А ведь тогда о персональных компьютерах не было и речи, не говоря уже об Интернете), и внедрение новых, созданных под логику современных компьютерных систем. Притом эти правила должны быть универсальны (т.е. одинаковы во всех ведомствах и структурах федерального, регионального, а в перспективе и местного уровня) и прозрачны (т.е. доступны для граждан). В дальнейшем же должна быть создана единая общероссийская база данных «Обращения граждан», наподобие системы «ГАС-Выборы», в которой регистрировались бы все обращения, поступающие в органы государственной власти РФ и субъектов РФ (а в перспективе – и местного самоуправления). Это автоматически сделает аналитику всеобъемлющей и единой (в отличие от нынешней, самостоятельной в каждом ведомстве) и позволит максимально эффективно

отслеживать все перемещения обращения от чиновника к чиновнику.

В области законодательного регулирования на первой ступени модернизации следует решить две наиболее значимые проблемы, которые в действующем Федеральном Законе остались обойдёнными.

Первой такой проблемой является закрепление обязательных признаков и реквизитов обращений. Это необходимо, во-первых, для того, чтобы раз и навсегда отграничить обращения от прочих видов посланий, а во-вторых, чтобы упростить процедуру рассмотрения обращений. Что собственно считать обращением? Ни один из изученных нами нормативных актов на этот вопрос ответа не даёт. И действующий Федеральный закон, и многочисленные ведомственные акты^{xvi} определяют обращение лишь через его виды (предложения, заявления, жалобы). Между тем очевидно, что обращением нельзя считать любое послание, пришедшее в адрес какого-либо органа или должностного лица. Обращение - это юридический акт, т.е. действие, сознательно направленное на создание юридических последствий^{xvii}, и, следовательно, имеющее силу. Направляя обращение в какой-либо государственный орган, гражданин вступает с ним в определённые правоотношения. Таким образом, обращением можно считать только такое послание, из смысла которого явно следует желание автора побудить адресата (орган или должностное лицо) к каким-либо юридически значимым действиям. Следовательно, со всей очевидностью можно утверждать, что не являются обращениями поздравления, благодарности, рассказы о своей нелёгкой судьбе без каких-либо требований и прочие подобные послания. И, хотя это вроде бы очевидно, представляется необходимым закрепить этот подход законодательно, дабы устранить все сомнения и двусмысленности в будущем.

Вторая проблема - проблема гарантий своевременного и качественного рассмотрения обращений. Существуют две основные формы таких гарантий: ответственность за рассмотрение обращений с нарушением процедуры и сроков, и контроль за рассмотрением обращений. Несвоевременное рассмотрение обращений или их игнорирование должно быть основанием для привлечения соответствующего должностного лица к ответственности. Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. устанавливал, что «нарушение установленного порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, бюрократическое отношение к ним, волокита, а также преследование граждан в связи с подачей предложений, заявлений, жалоб либо за содержащуюся в них критику влекут в отношении виновных должностных лиц ответственность в соответствии с законодательством». Примерно то же правило содержится и в действующем ныне Законе.

Таким образом, мы сталкиваемся с типичной *бланкетной нормой*, отсылающей к другим нормативно-правовым актам. Поэтому, говоря об ответственности за нарушения в рассмотрении обращений граждан, следует обратить внимание на другие нормативные акты, на разные виды и формы ответственности. Кроме установленной законом гражданско-правовой, следует ввести и закрепить дисциплинарную, административную, а, возможно, и уголовную ответственность. Да и гражданско-правовая ответственность должна быть не просто в общей форме зафиксирована в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», но конкретизирована в других нормативно-правовых актах (Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы).

Другое средство обеспечения эффективного рассмотрения обращений - контроль за рассмотрением, осуществляемый вышестоящим органом. Здесь существует два препятствия. Первое - чрезвычайная неопределённость и туманность критериев «значимости» обращений, по которым принимается решение о постановке обращения на контроль. Технически невозможно, чтобы на контроль ставились все или большая часть обращений. Доля «контролируемых обращений» всегда ничтожна (3-6%), важно сделать так, чтобы в их число попадали действительно важные, значимые обращения. Для этого необходимо выработать чёткие критерии «контрольности», единые для всех федеральных органов исполнительной власти (отдельно для законодательных, отдельно для органов государственной власти субъектов РФ, т.к. у них иные возможности контроля, и тематика обращений несколько иная) и закрепить их единым нормативным актом. Кроме того, следует покончить с практикой постановки на контроль обращений, пришедших «сверху» вне зависимости от их содержания.

Второе - невозможность воздействия федеральных органов исполнительной власти на региональные органы власти и особенно органы местного самоуправления. Практика показывает, что разрешение значительной части обращений, поступающих в федеральные органы

исполнительной власти, находится в компетенции региональных и местных органов власти. Естественно, их пересылают туда, и там они пропадают, т.е. их просто не рассматривают или возвращают заявителю с бессодержательной отпиской, и никаких мер не принимают. Постановка такого обращения на контроль (а повторные обращения с жалобой на местные органы, как правило, ставят на контроль) не решает проблемы, ибо вне сферы ведения Федерации органы госвласти субъектов РФ самостоятельны и не подчиняются федеральным, а органы местного самоуправления вовсе не входят в систему органов государственной власти (ст.12 Конституции РФ). И факт построения «вертикали» в данном случае ничего не даёт. Мы видим, что там, где «вертикаль» как раз может быть полезна для гражданского участия и защиты интересов граждан, она не действует. Решение этих проблем сможет сделать институт обращений гораздо более эффективным средством защиты прав и репрезентативным источником ценной информации о проблемах населения.

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

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

Но каковы должны быть их обязательные признаки и реквизиты? Согласно международной практике, петицией признаётся обращение, направленное на изменение действующего или принятие нового закона (подзаконного акта) и подписанное количеством граждан не менее установленного законом минимума. Определение этого минимума не входит в задачи данного исследования, однако, представляется необходимым сделать это число «плавающим». То есть, следует установить различный минимум подписей для петиций разного содержания. Так, под петициями об изменении законов должно стоять больше подписей, чем под петициями об изменении подзаконных актов. Одним словом, чем выше юридическая сила документа, на принятие или изменение которого направлена петиция, тем больше под ней должно стоять подписей. И, конечно, на петиции и гражданские наказы должны быть распространены те же содержательные ограничения, что и на референдум. Те вопросы, которые в соответствии со ст. 3 ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» запрещено выносить на референдум, не должны и подниматься в петициях и гражданских наказах.

Но если с петициями всё более-менее ясно, то, как быть с реквизитами гражданского наказа? Ведь под ним ставит подпись только лидер общественного объединения. А в России существуют десятки тысяч таких объединений - разве каждое из них наделить «петиционным правом»? Но и лишить такого права общественные объединения по признаку их численности тоже было бы не вполне справедливо. Так что проблема гражданских наказов стоит очень остро, и её необходимо решать. А предложения «обойти» её, просто не признавая гражданский наказ формой петиционного обращения, не могут быть, на наш взгляд, приняты. Нам представляется, что для гражданского наказа должны быть установлены чёткая структура и строгие реквизиты, при несоблюдении которых наказ не подлежит рассмотрению. Это не должно создать серьёзных препятствий, поскольку в серьёзных общественных объединениях всегда есть юридически грамотные люди, которые в состоянии отследить соответствие наказа этой структуре. То, что недопустимо для индивидуальных обращений, для гражданских наказов очень полезно, так как поможет «отсечь» малозначимые «псевдонаказы». Таким образом, к гражданскому наказу законом должны быть предъявлены очень жёсткие требования, несоблюдение которых автоматически влечёт его отклонение. Во-первых, гражданский наказ должен содержать все основные данные подавшего его объединения: дату образования (для юридического лица ещё дату регистрации, номер регистрационного свидетельства и т.п.), направления работы, уставные цели, описание

опыта работы. Во-вторых, он должен быть чётко структурирован и иметь определённые содержательные разделы^{xix}: описание опыта общественного объединения в решении проблемы, поднятой в гражданском наказе; конкретные предложения по изменению нормативных актов и перечень действий, которые должен выполнить орган - адресат наказа; перечень действий, которое готово совершить само объединение для решения указанной проблемы. Подобная структура наказа позволит сразу выявить серьёзные и значимые предложения и отделить бессмысленные и поданные от имени организации существующей лишь на бумаге. Законодательное закрепление петиций и особенно гражданских наказов как особых форм обращения, установление для них особой процедуры рассмотрения с закреплением обязанности полномочного органа выносить по ним однозначное и мотивированное решение ново для России. В сущности, института петиций никогда не было в российском праве, поэтому внедрять его в российскую действительность следует очень осторожно, но, тем не менее, необходимо.

Что касается прозрачности системы, то здесь дело обстоит, конечно, очень и очень непросто. Открытость и прозрачность – это «nightmare» российской бюрократии и она будет сопротивляться им до последнего. Но современные информационные технологии дали такие возможности для прозрачности, что ссылки на «технические трудности» просто перестают работать. Как отмечают современные исследователи, развитие интернет-технологий приводит к тому, что «постепенно увеличивается группа людей, имеющих возможность принимать участие в выработке и принятии политически значимых решений»^{xx}. Это объективный процесс, поэтому сегодня шансы на изменение управленческой системы в сторону большей прозрачности повышаются, несмотря на временные «откаты назад». Возвращаясь к модернизации работы с обращениями, заметим, что в идеале следовало бы ту единую общероссийскую базу данных по обращениям граждан, о которой говорилось выше, сделать доступной для всех. Чтобы каждый желающий мог сам создавать запросы и получать готовую аналитику по обращениям (наподобие того, как это можно делать в базах данных по СМИ, например, «Integrum»). А гражданин, направивший обращение, введя уникальный регистрационный номер, всегда мог бы отследить, где (в каком ведомстве, у какого чиновника) и на какой стадии рассмотрения находится его обращение. Таким образом, упомянутые выше современные интернет-технологии уже не на теоретическом, а на практическом уровне поспособствовали бы «постепенному уменьшению неравенства политических возможностей граждан»^{xxi}, в рамках такого важного административного и политического института, как обращения. Однако пока даже создание такой базы представляет серьёзную трудность, а её прозрачность кажется и вовсе утопическим проектом. Но вместе с тем известно, что большие достижения начинаются с маленьких, робких шагов вперёд. Тем более изменение системных характеристик, обусловленных вековой политической культурой, должно начинаться с малого.

Если пока не представляется возможным сделать открытым контроль рассмотрения обращений, то следует добиваться хотя бы открытости аналитики. Сегодня аналитическая информация по обращениям граждан, особенно по итогам рассмотрения обращений остаётся закрытой и недоступной для широких кругов. В результате всего этого система «обратной связи» работает крайне неэффективно, и публичная функция обращений - не только защищать права конкретного гражданина, но и создавать основу для укрепления такой защиты и предупреждения нарушений в будущем, не реализуется. Выход из этой ситуации состоит, на наш взгляд, в следующем: необходимо законодательно закрепить обязанность всех органов, работающих с обращениями граждан, вести аналитическую работу по обращениям, составлять квартальные и годовые отчёты по единой, унифицированной форме и официально их публиковать. Притом такие отчёты должны содержать данные не только о тематике обращений, но также о количестве отдельных видов обращений (причём предложения должны учитываться отдельно, что, к счастью, уже содержится в действующем Федеральном Законе), об их распределении по компетенции и (особенно важно) о результатах рассмотрения (соотношение положительных и отрицательных решений, доля нерассмотренных). Здесь даже нет необходимости что-либо закреплять законодательно. Уже существуют ч. 4 ст. 29 Конституции РФ и Федеральный Закон от 25 января 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации», прямо устанавливающие право граждан на доступ к информации о работе органов государственной власти и местного самоуправления. П. 1 ст. 10 указанного Закона гласит: «Государственные информационные ресурсы Российской Федерации являются открытыми и общедоступными. Исключение составляет документированная

информация, отнесенная законом к категории ограниченного доступа»; однако аналитические сводки по обращениям граждан (за исключением содержащих персональные данные граждан) никаким законом к этой категории не отнесена. Этот же закон (п. 3 ст. 10) устанавливает запрет на ограничение доступа к документам, «содержащим информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления...» и «представляющим общественный интерес или необходимым для реализации прав, свобод и обязанностей граждан». Остаётся только заставить государственные органы открыть для широкого доступа аналитические обзоры, годовые и квартальные отчёты по работе с обращениями граждан.

А пока всем гражданам, желающим использовать институт обращений как средство продвижения своих интересов, можно порекомендовать уповать только на ведомственную аналитику и на то, что обращения граждан могут быть наиболее эффективны в сочетании с другими формами гражданского участия: массовыми акциями или гражданской экспертизой. Притом, законодательные акты ряда регионов закрепляют такую возможность официально: стало быть, в этих регионах действующие там объединения граждан должны стараться использовать её максимально, а в тех регионах, где этого нет – добиваться соответствующего изменения в нормативно-правовых актах.

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

Как указывал А. Галкин, «нормальное развитие общественного организма в условиях глобализации требует оптимального сочетания влияния политической власти и институтов гражданского общества. Реальная опасность для Российской Федерации состоит, в частности, в том, что пока такое сочетание не найдено...»^{xxiii}. И можно со всей уверенностью утверждать, что без решения проблем модернизации института обращений граждан в органы власти найти это сочетание будет крайне трудно, если не невозможно.

i См. например: Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск, 2001; Соловьёв А.И. Коммуникация и культура: противоречия поля политики // Полис № 6 2002 г.; Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России. М.: РОССПЭН, 2006.

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

iii Ясин Е.Г. Приживётся ли демократия в России? М.: Новое издательство, 2005. С. 233.

iv Путин В.В. Инаугурационная речь 7 мая 2004 года. Источник: <http://www.president.kremlin.ru/appears> .

v Глебова И.И. Указ. соч. С. 10.

vi Пивоваров Ю.С. Русская политика в её историческом и культурном отношении. М.: РОССПЭН, 2006. С. 166.

vii Более подробно эти результаты изложены в следующих работах автора: Подъячев К.В. Институт обращений граждан в органы власти: роль, значение, подходы к анализу // Аспирант и соискатель. 2006. №2 (33); Подъячев К.В. Обращения граждан и влияние на решения органов власти // Социологические

- исследования. 2007. №5 (278) Подъячев К.В. Институт обращений граждан в органы власти в России: возможности возникновения нового канала влияния // Политические исследования. 2007. № 5 (101).
- ^{viii} Приблизительные данные. Точные данные взяты из документов «ДСП» и не могут быть опубликованы.
- ^{ix} Новиков А.В. Обращения граждан: административно-процедурные правовые аспекты. Дисс. на соискание уч. степени кандидата юридических наук. Воронеж, 2006. С. 206.
- ^x Галкин А.А., Красин Ю.А. Авторитаризм для России: лекарство, которое опаснее болезни // Размышления о политике и политической науке. М.: ИСП РАН, 2004. С. 163 – 187.
- ^{xi} Фирсов Б.М. Ментальные миры современного российского населения // Российская идентичность в условиях трансформации: опыт социологического анализа. М.: Наука, 2005. С. 390.
- ^{xii} Пантин В.И. Глобализация и проблемы развития демократических институтов в России // Политические институты на рубеже тысячелетий. Отв. ред. К.Г. Холодковский. Дубна: Феникс+, 2001. С. 121.
- ^{xiii} Путин В.В. Ответ на вопрос М. Соловьевко // Пресс-конференция 1 февраля 2007 г.// http://www.president.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117597.shtml
- ^{xiv} Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России. М.: РОССПЭН, 2006. С. 12.
- ^{xv} Там же. С. 41.
- ^{xvi} Например, Инструкция по делопроизводству в Министерстве юстиции РФ (утверждена Приказом Министра юстиции РФ от 28.06.2001 №191); Инструкция по делопроизводству в Аппарате Правительства РФ (утверждена Приказом Руководителя Аппарата Правительства РФ от 26.10.2004 №1233).
- ^{xvii} Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М., 1997. С.318 – 319.
- ^{xviii} Об этих видах обращений подробнее см.: Подъячев К.В. К вопросу о классификации обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления // Вопросы гуманитарных наук. 2006. № 3 (24). С. 506.
- ^{xix} Эта структура гражданского наказа предложена Н.Ю. Беляевой (см. материалы Всероссийского Гражданского Форума, т. 16).
- ^{xx} Гольчев А.А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России. Дисс. на соискание уч. степени кандидата политических наук. М., 2006. С. 212.
- ^{xxi} Там же. С. 213
- ^{xxii} Коэн Д.Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. Пер. с англ. М.: Весь мир, 2003. С. 578.
- ^{xxiii} Галкин А.А. Государство и гражданское общество в вихре перемен// Размышления о политике и политической науке. М.: ИСП РАН, 2004, С. 259.