

На правах рукописи

Меженин Ян Эдуардович

**СТАНОВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ
ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ВЛАСТИ**

Специальность 22.00.04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Барнаул – 2013

Работа выполнена на кафедре общей социологии
федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»

Научный руководитель доктор философских наук, доцент
Попов Евгений Александрович
ФГБОУ ВПО «Алтайский государствен-
ный университет»,
заведующий кафедрой общей социологии

Официальные оппоненты доктор социологических наук, профессор
Невирко Дмитрий Дмитриевич
ФГКОУ ВПО «Сибирский юридический
институт ФСКН России», заместитель
начальника по научной работе

кандидат философских наук, доцент
Глиос Геннадий Николаевич
ФГБОУ ВПО «Алтайский государствен-
ный аграрный университет»,
доцент кафедры философии

Ведущая организация ФГБОУ ВПО «Алтайская государственная
педагогическая академия»

Защита состоится «26» декабря 2013 г., в 9-00 час. на заседании диссертаци-
онного совета Д 212.005.02 при ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный
университет» по адресу: 656049, г. Барнаул, пр. Ленина, 61.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВПО «Алтайский
государственный университет».

Автореферат разослан «26» ноября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета, кан-
дидат социологических наук,
доцент

Н.А. Стерляева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. В современном российском обществе остро встал вопрос о поиске эффективных способов взаимодействия между органами власти и гражданами. Один из таких способов заключается в обращении граждан напрямую в органы власти. В частности, например, это демонстрируют ставшие уже традиционными встречи Президента России в прямом телеэфире с гражданами, когда глава государства отвечает на задаваемые ими по самому широкому кругу проблем вопросы. Таким образом, для граждан открываются новые возможности взаимодействия с высшим руководством страны через сеть интернет, а также через появляющиеся в различных городах России общественные приемные. При этом обращения также направляются и в региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В этой ситуации, когда взаимодействие граждан и органов власти приобретает важное социальное значение, необходимо с научных позиций изучить это явление для оценки его состояния и перспектив дальнейшего развития. Вместе с тем в социогуманитарной области знания все же не до конца проясненным оставался вопрос о том, возможно ли рассматривать обращения граждан в качестве основы для развития соответствующего социального института со всеми присущими ему функциями и свойствами. Если предположить, что такой институт формируется, то важно изучить его роль в современном российском обществе, а также обратить внимание на вопросы относительно того, насколько эффективно функционирует этот канал взаимодействия, какие риски и опасности существуют в его работе. Имеет значение и возможность получения объективных данных о том, является ли такой канал взаимодействия адекватным ответом на возрастающие запросы общества. В современном социологическом знании эти аспекты указанной проблематики недостаточно проработаны.

Исследование в рамках социологии вопросов становления и функционирования социального института обращений граждан в органы власти необходимо связывать с региональной спецификой, чтобы выявить степень эффективности и показать некоторые недостатки в работе этой системы взаимодействия граждан и органов власти. Анализ состояния социального института обращения граждан в органы власти позволит не только выяснить степень эффективности взаимо-

действия граждан и органов региональной власти, но и проследить риски дисфункциональности такого взаимодействия, а также спрогнозировать развитие этого института.

Степень научной разработанности темы. Существуют концепции понимания обращений граждан в органы власти как самостоятельного института. Такое понимание прежде всего характерно для юридической науки. В частности, обращения граждан как конституционно-правовой институт рассматриваются известными учеными правоведами С.С. Алексеевым, В.В. Бойцовой, Н.В. Витруком, Л.Д. Воеводиным, Ю.А. Дмитриевым, М.А. Мироновым, Б.С. Эбзеевым.

Непосредственно исследованию права граждан на обращения в органы государственной власти в правоведческом понимании посвящены работы Ю.Н. Алистратова, В.В. Альхименко, М.В. Карасевой и других. Они обращают особое внимание на процесс становления и развития права граждан на обращения как института государственного права, рассматривают право граждан на обращения как составную часть механизма народовластия.

Сегодня повышается интерес науки к исследованию обращений граждан не только как к правому механизму взаимодействия органов власти и граждан, но и как социальному взаимодействию индивидов, а также явлениям, возникающим в результате этого взаимодействия.

В политологии обращения граждан в органы власти как форма гражданского участия рассматриваются в трудах А.М. Елисейевой, Т.С. Оскерко, а как политический институт – В.В. Петуховым и К.В. Подьячевым. В своих работах они указывают на возникновение нового канала участия граждан в политической жизни, уделяя при этом особое внимание потенциалу развития института обращений граждан в органы власти в контексте демократизации и модернизации современного общества.

В социологических работах К.П. Кульпиной, А.В. Прудника обращения граждан в органы власти анализируются с позиции гражданского общества. Они рассматривают обращения граждан во властные структуры как элемент участия населения в формировании и реализации социальной политики, который нельзя отнести к полноценному участию граждан в управлении делами общества и государства.

На обращения граждан в органы власти как форму диалога ак-

центрировано внимание в работах Л.И. Никовской, М.А. Ширинкиной. Также такой подход озвучивался Д.А. Медведевым в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 22 декабря 2011 года. Тем не менее изучение социальных причин низкой эффективности диалога между обществом и государством посредством обращений в органы власти по-прежнему сохраняет свою актуальность.

Особенности взаимодействия граждан и власти, а также процессы, возникающие в ходе такого взаимодействия, должны находиться также и в области социологических изысканий, поскольку социология не только позволяет обнаружить скрытые системные противоречия, но и предложить эффективные способы их решения с учетом актуальной социальной действительности.

Обращения граждан в органы власти являются специфической стороной жизни гражданского общества. В этой связи факторы становления и функционирования социального института обращений граждан в органы власти целесообразно рассмотреть через призму концепции о гражданском обществе. В классической традиции данная проблема рассматривалась Аристотелем, Т. Гоббсом, Дж. Локком, Н. Макиавелли, К. Марксом, Ш. Монтескье, Платоном, Ж. Руссо, Й. Шумпетером, Ф. Энгельсом и другими. В отечественной науке понимание гражданского общества как системы, развивающейся в диалектическом единстве с государством, отражено в работах А.П. Бутенко, З.Т. Голенковой, Ю.Г. Павленко, Ю.М. Резник.

С помощью обращений граждан в органы власти общество информирует своих политических руководителей о состоянии социума и наличии сбоев в функционировании системы, чтобы обеспечить эффективное развитие общества. Такая потребность граждан нуждается в обязательном удовлетворении. Рассмотреть феномен гражданских обращений как устанавливающую форму взаимодействия индивидов, а также понять специфику его функционирования позволят концепции М. Вебера, Т. Веблена, Э. Дюркгейма, О. Конта, Р. Мертона, Ч. Миллса, Т. Парсонса, Г. Спенсера.

Освещенность феномена гражданских обращений в органы власти в литературе представлена сравнительно широко, однако работы, посвященные детальному анализу обращений граждан, механизмов его функционирования, узконаправленны. Кроме того, социологические исследования, посвященные осмыслению рисков дисфункцио-

нальности социального института обращений граждан в органы власти, равно как и рассмотрение региональной специфики обращений, многочисленны.

Таким образом, проблема развития социального института обращений граждан в органы власти требует подробного исследования, а также описания и анализа социальных последствий функционирования этого института в рамках современного социологического знания.

Объектом данного диссертационного исследования является процесс институционализации обращений граждан в органы власти Российской Федерации.

Предмет диссертационного исследования составляет сущность формирования и функционирования социального института обращений граждан в органы власти.

Целью диссертационного исследования является оценка становления и функционирования социального института обращений граждан в органы власти, а также разработка рекомендаций по оптимизации взаимодействия между органами власти и гражданами.

Достижение поставленной цели требует решения следующих задач:

1. Проанализировать и сравнить основные концепции, рассматривающие обращения граждан в органы власти в рамках социогуманитарного знания.
2. Рассмотреть концепцию гражданского общества как основу для диалога между гражданами и органами власти.
3. Изучить этапы институционализации обращений граждан в органы власти.
4. Разработать методику эмпирического социологического исследования социального института обращений граждан в органы власти.
5. Выявить риски дисфункциональности социального института обращений граждан в органы власти.
6. Оценить потенциал применения негосударственных электронных ресурсов, принимающих обращения граждан в органы власти.
7. Разработать рекомендации по усовершенствованию работы органов власти с обращениями граждан.

Гипотезы исследования:

1. Исследование социального института обращений граждан в органы власти наиболее полно обеспечивается структурно-функциональным подходом, так как он позволяет анализировать как функциональные, так и дисфункциональные аспекты.

2. Раскрыть сущностные характеристики обращений как формы диалога граждан и власти наиболее полно позволит концепция гражданского общества.

3. Социальный институт обращений граждан в органы власти находится в процессе становления и до сих пор не приобрел завершенного характера.

4. Анализ эмпирических данных об обращениях, полученных в результате проведения опросов, глубинного интервью и контент-анализа, выявит факторы сотрудничества граждан и органов власти.

5. Основным фактором дисфункциональности социального института обращений граждан в органы власти является нарушение принципов диалога между гражданами и органами власти.

6. Обращения граждан в органы власти через электронные ресурсы имеют демократическую форму, однако в слабой степени способствуют увеличению эффективности взаимодействия между органами власти и гражданами.

7. Для повышения эффективности взаимодействия граждан и органов власти допустимо внесение корректив не только в деятельность органов власти, но и самих граждан.

Теоретико-методологическую основу исследования составляют:

1. Принципы системного подхода к анализу социальных явлений, развиваемого Д. Истеном, среди которых основным является изучение проблем реакции системы на среду и реакции среды на систему;

2. Положения структурно-функционального подхода (Р. Мертон, Т. Парсонс);

3. Концептуальные положения институционального подхода (Т. Веблен, Э. Дюркгейм, О. Конт, Г. Спенсер);

4. Концепция гражданского общества, представленная в трудах Т. Гоббса, Дж. Локка, К. Маркса, Ш. Монтескье;

5. Принципы «понимающей социологии» М. Вебера, которые заключаются в изучении смысла социального действия.

Информационная база исследования:

1. Нормативные положения, содержащиеся в Федеральных законах и других нормативно-правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2. Результаты социологических исследований, затрагивающих проблемы обращений граждан в органы власти России, проведенных Всероссийским центром изучения общественного мнения, «Левада-центром» с 2001 по 2012 годы (N=1600);

3. Официальные статистические данные о деятельности комитета по работе с обращениями граждан и общественными объединениями администрации муниципального образования города Барнаула за период 2011-2012 гг.;

4. Обращения граждан в органы власти муниципального образования города Барнаула, представленные в сети Интернет на сайте www.democrator.ru в период с 2011 по 2013 годы (N=17), и комментарии пользователей сайта (N=107);

5. Результаты глубинного интервью с должностными лицами органов местного самоуправления, ответственными за работу с обращениями граждан (N=9);

6. Результаты экспресс-опроса жителей города Барнаула (N=430).

Методы сбора и анализа эмпирической информации:

1. Традиционный анализ научной литературы; анализ документов (нормативно-правовых актов, официальных статистических данных о деятельности комитетов по работе с обращениями граждан и общественными объединениями администрации города Барнаула за период 2011-2012 гг.);

2. Вторичный анализ социологических исследований по вопросам обращения граждан в органы власти, проведенных различными центрами и фондами по изучению общественного мнения;

3. Контент-анализ обращений граждан в органы власти через портал электронной демократии «Демократор»;

4. Глубинное интервью с работниками отделов по работе с

обращениями граждан в органы местного самоуправления г. Барнаула.

5. Экспресс-опрос жителей города Барнаула.

Научная новизна исследования:

1. Обоснована эвристичность социологического изучения процесса становления и функционирования социального института обращений граждан в органы власти в рамках концепции гражданского общества.

2. Аргументировано понимание обращений как диалога между гражданами и властью в отличие от традиционного нормативно-технологического понимания, при котором обращения граждан в органы власти рассматривается как реализация соответствующего права граждан.

3. Дано авторское определение категории «обращение граждан в органы власти».

4. Определено содержание понятия «социальный институт обращений граждан в органы власти».

5. Показаны возможные риски при возрастании дисфункциональных проявлений социального института обращений граждан в органы власти.

6. Доказана важность развития и эффективного функционирования социального института обращений граждан в органы власти для легального и легитимного решения социальных проблем.

7. Представлены рекомендации по оптимизации государственного регулирования работы с обращениями граждан в органы власти, учитывающие современные социальные реалии Алтайского края.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Адекватным цели и задачам исследования теоретико-методологическим основанием изучения социального института обращений граждан в органы власти является сочетание структурно-функционального подхода и концепции гражданского общества. Это позволяет рассмотреть не только взаимодействие граждан с государством, но и описать структуру формирующегося социального института обращений граждан, а также проанализировать его институционализацию с учетом функциональных и дисфункциональных проявлений.

2. Нарушение принципов диалога граждан и власти при об-

ращении неоднозначно влияет на развитие гражданского общества. Положительным фактором является то, что в условиях сотрудничества граждан и органов власти проявляется активная позиция граждан, а также появляется возможность их влияния на политическую и социальную жизнь, что ведет к развитию гражданского общества. Отрицательный фактор заключается в развитии патерналистских отношений между государством и гражданами, что обнаруживается в стремлении граждан переадресовать свои проблемы «наверх» и пассивно ждать решения, что препятствует развитию гражданского общества.

3. Практика обращения граждан в органы власти обладает рядом признаков социального института:

- выполнение жизненно важной потребности в эффективном инструменте управления жизнью общества;
- совокупность обычаев, традиций и правил поведения;
- формальная и неформальная организация;
- совокупность норм и учреждений, регулирующих определенную сферу общественных отношений;
- обособленный комплекс социальных действий.

Однако в процессе формирования находится система санкций для поддержания устоявшихся норм и правил, а также формируется система статусов и ролей субъектов взаимодействия.

4. Сочетание таких методов социологического исследования как традиционный анализ документов, вторичный анализ результатов социологических исследований, контент-анализ, глубинное интервью и экспресс-опрос, позволяет комплексно оценить состояние и перспективы развития социального института обращений граждан в органы власти.

5. Наряду с традиционными видами обращений граждан в органы власти необходимо формировать и альтернативные, предполагающие реализацию диалогового принципа взаимодействия между гражданами и органами власти. Примером может быть развитие общественных организаций, имеющих право вносить коррективы в законопроекты и проводить общественную экспертизу этих проектов.

6. Развитие каналов коммуникации, в том числе и сети интернет, существенно упрощает процедуру обращения граждан в органы власти, однако одно это в слабой степени способствует эффективному взаимодействию между гражданами и органами власти.

7. Действующие нормативно-правовые регуляторы обращений граждан в органы власти нуждаются в совершенствовании на основе:

а) соблюдения принципов диалога между гражданами и органами власти;

б) создания условий для выработки механизмов решения проблем в форме общественной и научной экспертиз;

в) поощрения гражданской активности в сфере разработки универсальных механизмов решения типичных социальных проблем;

г) снижения недоверия и сокращения дистанции между гражданами и органами власти.

Теоретическая значимость диссертационного исследования:

1) результаты диссертационного исследования углубляют понимание роли социальных институтов в изменении социальной структуры общества;

2) уточнен категориальный аппарат социологических исследований обращений граждан в органы власти;

3) показана роль социального института обращений граждан в органы власти как важного элемента структуры становления гражданского общества в России.

Практическая значимость диссертации определяется:

во-первых, содержащимися в ней рекомендациями по оптимизации государственного регулирования системы обращений граждан в органы власти, связанными с корректировкой законодательной базы в условиях соблюдения принципов диалога при взаимодействии граждан и органов власти;

во-вторых, применением социологических методик в последующем изучении социального института обращений граждан в органы власти в различных регионах и муниципальных образованиях Российской Федерации;

в-третьих, целесообразностью ее использования в преподавании учебных курсов по социологии, конфликтологии, политологии, социальной психологии и социальной работе;

Апробация работы

Основные положения диссертации представлены докладами на научных конференциях различного уровня, в том числе:

– Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Социальные практики современной молодежи: поиск новых идентичностей» (Барнаул, май 2009 г.);

– III-й и IV-й Всероссийских научно-практических конференций с международным участием «Социология в современном мире: наука, образование, творчество» (Барнаул, ноябрь 2010 г. и 2011 г.);

– Всероссийской научно-практической конференции «Социально-экономическая и политико-культурная жизнь России в спектре современного научного поиска» (Барнаул, май 2011 г.);

– Всероссийской научно-практической конференции «Социальные процессы в современной Западной Сибири» (Горно-Алтайск, июнь 2011 г.);

– Международном молодежном школе-семинаре «Ломоносовские чтения на Алтае – 2013» (Барнаул, ноябрь 2013 г.).

Выводы по результатам диссертационного исследования изложены в 9 публикациях общим объемом 2,85 печатных листа, в том числе 1 публикация в журнале, входящем в список ВАК.

Структура диссертации:

Диссертация состоит из введения, двух глав, содержащих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы, включающего 169 наименований, и 2 приложений

В тексте диссертации содержится 23 таблицы и 4 графика. Общий текст диссертации изложен на 164 страницах, основной занимает 147 страниц.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении характеризуется актуальность и степень разработанности темы диссертационного исследования, определяются его объект, предмет и цель, формулируется система исследовательских гипотез, обозначаются теоретико-методологические основы и методы исследования, описывается информационная база диссертации, обосновывается значимость полученных выводов и формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе **«Теоретико-методологические и методические основы анализа социального института обращений граждан в органы власти»** анализируются и сравниваются основные концепции, рассматривающие феномен обращений граждан в органы власти в рамках социогуманитарного знания; феномен обращений рассматривается как форма диалога между гражданами и властью; изучаются нормативно-правовые основы становления и функционирования института обращений граждан в органы власти; определяется адекватная база эмпирического социологического исследования социального института обращений граждан в органы власти.

Первый параграф **«Теоретическое осмысление социального института обращений граждан в органы власти в современном социогуманитарном знании»** содержит анализ основных подходов к изучению объекта диссертационного исследования. Устанавливается необходимость в проведении социологических исследований, посвященных обращениям граждан в органы власти. В этой связи анализируются обозначенные в научной литературе определения категории «обращения граждан в органы власти». Рассматриваются юридические и правовые подходы к изучению объекта исследования с точки зрения функционирования конституционно-правового института как формы гражданского участия в условиях российской действительности и как средства защиты нарушенных прав граждан.

На основе рассматриваемых теорий дается авторское определение категории «обращения граждан в органы власти»: *«Под обращениями в органы власти мы понимаем форму проявления активности граждан, выражающуюся в формулировании социальных проблем и поиске путей их решения совместно с представителем властных структур. Такие обращения преследуют цель – усовершенствование социальной жизни индивида, социальной группы и общества»*. Обращения выполняют три важнейшие функции: защита прав граждан, реализация конституционного права на участие гражданина в управлении государством, а также функция обратной связи. Отмечается необходимость изучения потенциала обращений граждан в органы власти, так как это способствует развитию гражданского общества.

Второй параграф **«Концепция гражданского общества как основа изучения диалога граждан и власти»** посвящен подробному рассмотрению обращений граждан в органы власти через концепцию

гражданского общества. Выявляется ряд признаков гражданского общества, в числе которых: развитые экономические, политические, правовые и культурные отношения между людьми, не зависящие от государства, но взаимодействующие с ним; добровольные объединения индивидов; экономическая самостоятельность граждан; высокий уровень самоорганизации и саморегуляции общества. Выявляется общая потребность граждан в политическом управлении своей жизнью. В данном параграфе делается вывод о необходимости поиска эффективного способа взаимодействия граждан и органов власти; таким способом является диалоговая форма взаимодействия. Кроме того, рассматриваются важнейшие черты диалога граждан и органов власти с помощью обращений. Диалоговая форма взаимодействия граждан и органов власти позволит интегрировать разные взгляды на проблемы, о решении которых сигнализируют обращения граждан в органы власти; создать общую платформу, которая позволяет начать конструктивное взаимодействие; избежать подавления государственным аппаратом гражданских инициатив, а также исключить незаконные протестные акции и принимать управленческие решения на основе конструктивного взаимодействия; учесть разницу позиций субъектов взаимодействия и в результате дискуссий выработать вариант решения, который удовлетворит большинство и максимально учтет мнение меньшинства.

Далее делается вывод о том, что гражданское общество в режиме диалога с органами власти является одним из важнейших и мощных рычагов в системе «сдержек и противовесов», в стремлении политической власти к абсолютному господству. Это осуществляется с помощью выборов и референдумов, акций протеста или поддержки, независимых средств массовой информации, а также обращений граждан.

В третьем параграфе **«Сущность процесса институционализации обращений граждан в органы власти»** анализируются российские нормативно-правовые акты, регулирующие процедуру обращения граждан в органы власти. Изучаются виды и формы обращений – заявление, жалоба, предложение, исследуются и описываются различия в процедурных характеристиках работы с обращениями. Особо обращается внимание на то, что правила и процедуры работы с обращениями граждан создают механизм скорее делегирования или сигнала о проблеме, нежели диалога, что приводит к некоторым противоре-

циям. Например, обнаруживается противоречие между необходимостью формирования зрелой и ответственной гражданской позиции и преобладанием стратегии «переваливания на плечи» уполномоченных органов любых проблем, в том числе тех, которые граждане могут решить самостоятельно. Также можно отметить противоречия между необходимостью открытого гражданского контроля при принятии решений и тем, что в результате окончательное решение принимается без учета мнения граждан.

Далее рассматриваются институциональные признаки в практике обращений граждан в органы власти и приводятся особенности обращений граждан в органы власти в отличие от обычной коммуникации между властью и гражданами. Выделяется ряд признаков социального института обращений граждан в органы власти:

1. Реализация потребности индивидов в эффективном и легальном инструменте влияния на политико-социальную жизнь общества;
2. Устойчивое взаимодействие представителей власти, с одной стороны, и граждан, отстаивающих свои интересы, – с другой;
3. Четкая иерархичность структуры, включающей Президента РФ, Государственную Думу, Совет Федерации, министерства и ведомства, уполномоченные решать широкий круг вопросов;
4. Наличие специфических норм, предписаний и законодательных актов, например, в Конституции РФ и Федеральном законе № 59 от 2 мая 2006 года «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
5. Наличие социально значимых функций обеспечивающих участие граждан в процессе интеграции общества.

Основной функцией социального института обращений граждан в органы власти является осуществление диалога между обществом и государством с целью совершенствования социальной реальности или, другими словами, участия в управлении. Кроме того, это важнейший канал обратной связи общества и государства. Не пройденными этапами институционализации являются: установление стабильной системы санкций для поддержания норм и правил; создание четкой системы статусов и ролей, охватывающих всех участников взаимодействия.

В четвертом параграфе – **«Методика социологического исследования обращений граждан в органы власти»** – описываются способы получения эмпирической информации, позволяющие: 1) оце-

нить потенциал применения негосударственных электронных площадок, принимающих обращения граждан в органы власти; 2) изучить оценку населением города Барнаула эффективности обращений в органы власти для решения проблем граждан; 3) исследовать функциональные и дисфункциональные проявления механизма обращений граждан в органы власти.

Поскольку социологические исследования, охватывающие проблему взаимодействия государства и общества через обращения граждан в органы власти, узконаправленны, были изучены вопросы, прямым или косвенным образом затрагивающие эту проблематику. Кроме того, в диссертации использованы материалы всероссийских опросов, проведенных «Левада-центром», ВЦИОМ и ФОМ в период с 2001 по 2012 годы и посвященных выявлению отношения граждан к власти в целом, а также определению возможностей граждан решать свои проблемы с помощью обращений в органы власти, отношения к выборам и возможности установления контроля граждан над органами власти. Проведен анализ статистических данных обращений граждан на сайт democratog.ru по городу Барнаулу. Отмечается, что интернет-портал «Демократор» представляет собой площадку, предоставляющую гражданам и организациям, государственным органам и органам местного самоуправления возможность работы с публичными обращениями граждан и организаций, реализует решения в сфере электронной демократии. Рассмотрены все обращения от жителей города Барнаула, поступившие на сайт в период с 2010 по 2013 годы. Изучались обращения, только касающиеся города Барнаула, поскольку данный интернет-ресурс является альтернативным способом обращения в органы власти.

В работе также использовался метод глубинного интервью с должностными лицами органов местного самоуправления города Барнаула, уполномоченными непосредственно принимать обращения граждан в органы власти. Глубинное полустандартизированное интервью проводилось по заранее составленному плану. Данный метод использовался по следующим причинам: ввиду отсутствия системных социологических исследований в сфере изучения диалога граждан и представителей власти, которые бы показали отношение обеих сторон к институту обращений в органы власти; наличие необходимости выяснения индивидуальных мотивов, оценок работников, уполномоченных

принимать обращения граждан в органы власти; определенной степени труднодостижимости и закрытости респондентов, что в случае проведения формализованных опросов могло увеличить риск социальной желательности ответов.

Третий метод – экспресс-опрос граждан, проживающих в городе Барнаул Алтайского края. Использование данного метода обусловлено его возможностью составить общее представление об оценке работы социального института обращений граждан в органы власти. Также этот метод позволяет выявить возможные причины оценки гражданами низкой эффективности работы социального института обращений граждан в органы власти. Кроме того, его преимущество состоит в том, что он позволяет с большой скоростью опросить необходимое количество респондентов и получить актуальные данные. Экспресс-опрос проводился в период с ноября по декабрь 2012 года в местах большого скопления людей с использованием случайной выборки сплошным методом отбора респондентов (N=430).

Четвертый метод – контент-анализ. Этот метод позволяет собрать количественные данные об изучаемом явлении или процессе, содержащиеся в документах. Документами в данном случае являлись обращения жителей города Барнаула к власти через сайт www.democrator.ru (N=17). Общее количество выразивших свое отношение к проблеме с помощью комментария составило 107 респондентов. Выбор таких документов позволяет увидеть процесс развития обращения, его историю, а также определить отношение к обращению не только адресатов, но и авторов других обращений.

Во второй главе **«Состояние и перспективы развития социального института обращений граждан в органы власти (по результатам социологического исследования)»** решаются следующие задачи диссертационного исследования: оценка потенциала применения негосударственных электронных ресурсов, принимающих обращения граждан в органы власти; анализ функциональных и дисфункциональных проявлений социального института обращений граждан в органы власти; разработка рекомендаций органам местного самоуправления для усовершенствования работы с обращениями граждан.

Первый параграф **«Эффективность функционирования и факторы дисфункциональности социального института обращений граждан в органы власти в современной России»** содержит

анализ функционирования социального института обращений граждан в органы власти. Рассматривается отношение граждан в органы власти и анализируется обоюдная готовность этих субъектов общественных отношений осуществлять диалог. Описываются проблемы взаимодействия граждан и власти, рассматриваются функции и риски дисфункциональности социального института обращений граждан в органы власти.

Первым дисфункциональным проявлением рассматриваемого социального института является понимание обращений граждан как прошений от низшего слоя, не имеющего властных полномочий, к высшему, обладающему всей полнотой власти. Власть при этом получает неполную информацию о состоянии общества. Отсутствие объективных данных снижает возможность эффективной социальной политики. Вторым дисфункциональным проявлением является искажение канала обращений и использование его как канала доносительства. Превращение жалоб в обвинения субъектов социального действия снижает популярность этого способа коммуникации. Третьим проявлением дисфункциональности является закрытость рассмотрения обращений и отсутствие ясно обозначенных норм ответственности чиновников за нарушения в работе с обращениями граждан. Основной риск этой дисфункции заключается в увеличении потенциала распространения коррупции.

Кроме того, дисфункциональность проявляется и в следующих ситуациях.

Во-первых, в ситуации необъективной отчетности и искажения статистических данных по обращениям. Как правило, такое несоответствие появляется на низших и средних уровнях бюрократического аппарата. Причина кроется в жестких требованиях вышестоящего начальства, которые ассоциируют эффективность работы подчиненных со снижением потока обращений граждан.

Во-вторых, в ситуации риска снижения гражданских инициатив. Обращения, с одной стороны, являются диалогом гражданина и органов власти и развивают гражданское общество, с другой же стороны, существует риск того, что граждане полностью переложат на плечи государства свою активность и возможность влиять на социальную и индивидуальную жизнь человека.

В-третьих, в ситуации невозможности «выпуска пара». При

этом обращения граждан не принимаются или же канал гражданских обращений становится непопулярным и теряющим доверие граждан. Эмоциональный выплеск негативных переживаний в этом ключе становится невозможным.

В-четвертых, в ситуации риска создания квазигражданского общества. В этой ситуации, с одной стороны, граждане проявляют инициативу и активность, с другой же стороны, они понимают, что без одобрения органов власти эти инициативы бессмысленны. Институт обращений граждан в органы власти является такой структурой, которая не только ведет диалог с органами власти и влияет на принятие политических решений, но и может создать механизмы, развивающие и укрепляющие гражданское общество.

В-пятых, в ситуации риска несогласованности действий. При этом существует множество групп отстаивания необщественных интересов или отдельных индивидов, что ведет к неорганизованной форме коммуникации. Отсутствие механизмов сбора информации, обсуждения стратегии, выработки общих целей и плана действий превратит социальный институт обращений граждан в органы власти из структуры, обеспечивающей диалог, в подобие толпы.

В данном параграфе делается вывод о том, что без самоорганизации граждан и создания механизмов принятия и выработки общих решений, социальный институт обращений граждан в органы власти не будет являться институтом гражданского общества.

Во втором параграфе **«Специфика обращений граждан в органы власти через электронные ресурсы (на примере www.democrator.ru)»** анализируется потенциал развития социального института обращений граждан с помощью электронных ресурсов.

С помощью контент-анализа изучаются материалы сайта «Демократор». Сначала выясняется рейтинг по работе с публичными обращениями, поступившими в адрес администрации Алтайского края. Затем выстраивается рейтинг актуальных проблем г. Барнаула, а также указывается время решения проблем и самостоятельные попытки обращения граждан в уполномоченные органы. После этого выстраивается рейтинг проблем, в обсуждении которых граждане приняли наиболее активное участие, также учитывается соотношение жалоб, предложений и заявлений. Наиболее резонансными при обсуждении на указанном сайте проблемами являются такие темы, как здравоохране-

ние, образование, наука; экология; государственно-правовое регулирование; сфера ЖКХ. Этим проблемам посвящено 85% обсуждений, еще 15% посвящены вопросам коррупции, трудовой деятельности, правилам дорожного движения. Обращения, направленные через «Демократор», были адресованы региональным органам власти в 20% случаях, федеральным – в 80%. На обращения поступил ответ в 25% случаях. Только 10% из всех ответов удовлетворили автора обращения. В результате делается вывод, что интернет-ресурс «Демократор» является скорее посредником между гражданином и властью, который выполняет практически те же функции, что и уполномоченные органы власти, хотя и может служить платформой для взаимодействия граждан друг с другом и способствовать коллективному обсуждению и поиску решений актуальных социальных проблем общества.

Кроме того, отмечаются следующие особенности этого ресурса: портал может стать важной площадкой для диалога граждан и власти; в подавляющем большинстве случаев для успешного решения необходимо вмешательство тех или иных органов государственной или муниципальной власти; с одной стороны, сайт является лишним посредником между гражданами и властью, с другой – удовлетворяет потребность в эмоциональной разрядке; являясь коммерческим проектом, сайт ориентирован на получение прибыли от общественных организаций-кураторов решения проблем, что может способствовать росту популярности этих общественных организаций; сбор и концентрация статистических данных о проблемах граждан с территории всей России является одной из важнейших латентных функций сайта, поскольку обладание такой информацией может служить как во благо (изучение причин, выявление проблемных точек региона, выработка механизмов исправлений дисфункций), так и во вред российскому обществу (усиление протестной энергии, увеличение противостояния граждан и государства и т.д.).

В третьем параграфе **«Оптимизация эффективности взаимодействия органов власти и граждан (по материалам исследования в городе Барнауле)»** анализируется статистика обращений граждан в отдел по работе с обращениями граждан администрации города Барнаула. Полученные данные сопоставляются с результатами экспресс-опроса граждан об эффективности обращений для решения проблем граждан и с данными глубинного интервью работников отделов

по работе с обращениями граждан в администрациях районов города Барнаула. В результате были выработаны рекомендации, соблюдение которых может повысить эффективность взаимодействия граждан и органов власти в рамках социального института обращений граждан в органы власти. Обобщая рекомендации, можно сказать, что обращение должно рассматриваться как реализация гражданских инициатив. Для конструктивного снижения потока обращений необходимо разработать шаблоны-образцы решения типичных проблем и опубликовать их; ориентироваться на консультирование гражданина по решению его проблем, избегая полного перекладывания решения вопроса на плечи уполномоченного по работе с обращениями. Например, предоставить гражданину информацию, способствующую решению его проблемы или выработать пути решения вопроса.

Рекомендациями для обратившегося в органы местного самоуправления гражданина можно назвать следующие аспекты: четко формулировать и оформлять обращение; направлять обращение в компетентный орган; по возможности пытаться решить вопрос своими силами, объединившись с заинтересованными в решении проблемы гражданами; проконсультироваться с сотрудниками отделов по работе с обращениями граждан о том, что можно сделать, чтобы решить вопрос своими силами; доводить инициированное обращение до логического завершения.

В заключении обобщаются результаты диссертационного исследования, обозначаются наиболее важные теоретические и практические выводы, намечаются перспективы и основные направления дальнейших социологических исследований обращений граждан в органы власти. Делаются основные выводы:

1. Социальный институт обращений граждан в органы власти, используя принципы диалога, способен решить некоторые противоречия между гражданами и властью в законном русле.

2. Для развития института обращений граждан в органы власти необходимо, чтобы должностные лица органов власти ждали от граждан не просто информирования о проблемах, но и активного участия в их решении, а граждане чаще оправдывали эти ожидания.

3. Формирующиеся механизмы электронной демократии имеют огромный потенциал взаимодействия органов власти и граждан. Однако этот механизм может быть как полезным обществу, так и

угрожать его стабильности.

Дается оценка потенциалу социологии как науки, способной предоставить своевременные и актуальные данные по взаимодействию граждан и органов власти для эффективного решения возникающих противоречий, без которых невозможно развитие общества.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статья в изданиях, рекомендованных ВАК:

Меженин, Я.Э. Методологические вопросы изучения демократических институтов [Текст] / Я. Э. Меженин // Известия Алт-ГУ: междунар. науч. журн. 2010. – № 2-1(66). – С. 191-194 (0,45 п. л.).

1. Меженин, Я. Э. Коррупция в современной России: история и современность [Текст] / Я. Э. Меженин // Социальные практики современной молодежи: поиск новых идентичностей: материалы общерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. – (Барнаул, май 2009г.): Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2009. – С. 292-294 (0,3 п.л.).

2. Меженин, Я. Э. Трансформация демократических институтов в России [Текст] / Я. Э. Меженин // Труды молодых ученых Алтайского государственного университета : материалы XXXVII научной конференции студентов, магистрантов, аспирантов и учащихся лицейных классов. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2010. – Вып. 7. – С. 227-228 (0,25 п.л.).

3. Меженин, Я. Э. Последствия дисфункциональности демократических институтов в современной России [Текст] / Я. Э. Меженин // Социология в современном мире: наука, образование, творчество : сб. ст. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2010. – С. 205-208 (0,3 п. л.).

4. Меженин, Я. Э. Условия эффективного функционирования института гражданских обращений [Текст] / Я. Э. Меженин // Социально-экономическая и политико-культурная жизнь России в спектре современного научного поиска : материалы Всерос. науч.-практ. конф. (25 мая 2011 г.) – Барнаул : Сизиф, 2011. – С. 64-67 (0,25 п.л.).

5. Меженин, Я. Э. Философско-методологические основания изучения института гражданских обращений к органам власти [Текст] / Я. Э. Меженин // Социальные процессы в современной Западной Сибири : сб. науч. тр. - Горно-Алтайск : РИО ГАГУ, 2011. – С. 118-121

(0,4 п.л.).

6. Меженин, Я. Э. Потенциал обращений граждан к органам государственной власти в процессе становления гражданского общества [Текст] / Я. Э. Меженин // Ценностные ориентации, социализация молодежи и профилактика экстремизма в молодежной среде : сб. науч. ст. – Барнаул : Пять плюс, 2012. – С. 69-72 (0,2 п.л.).

7. Меженин, Я. Э. Обращения граждан к органам государственной власти как легальный способ политического взаимодействия. [Текст] / Я. Э. Меженин // Социология в современном мире : наука, образование, творчество : сб. ст. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2012. – С. 181-184 (0,25 п.л.).

8. Меженин, Я. Э. Риски дисфункциональности института обращений граждан к власти [Текст] / Я. Э. Меженин // Социализация молодежи и профилактика экстремизма в молодежной среде : коллективн. монография / под общ. ред. Е.В. Романовой. – Барнаул : Изд-во БЮИ МВД России, 2013. – С. 106-113 (0,25 п.л.).

Меженин Ян Эдуардович

**СТАНОВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ
СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ
ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ВЛАСТИ**

Автореферат

Подписано в печать 25.11.13.

Формат 60x84 1/16. Усл.п.л. 1,2

Тираж 100 экз. Заказ 373

656049, г. Барнаул, ул. Димитрова, 66
Типография Алтайского государственного университета