

## АНАЛИЗ ОБРАЩЕНИЙ В ОРГАНЫ ВЛАСТИ КАК СПОСОБ ИССЛЕДОВАНИЯ СОЦИОКУЛЬТУРНЫХ УСТАНОВОК ГРАЖДАН

**Аннотация.** *Актуальность и цели.* При возрастании роли социологической информации в процессе управления общественными отношениями обостряется проблема поиска адекватных методов анализа социокультурных установок граждан. Традиционные методы сбора эмпирической информации (прежде всего массовый опрос) в некоторых случаях оказываются не в состоянии отразить сложность и неоднозначность социальных установок населения. В этих условиях необходимо обратить внимание на альтернативные способы получения первичной социологической информации. Целью исследования является выявление эвристической ценности анализа обращений граждан в органы власти как способа выявления ряда особенностей социокультурных установок населения, характерных для той или иной социальной группы, того или иного периода исторического развития страны и т.д. *Материалы и методы.* В статье использован исторический анализ исследуемого явления, а также сравнение таких социологических методов, как массовый анкетный опрос и анализ обращений граждан в органы власти. В методологическом плане использована теория гражданской культуры Г. Алмонда и С. Вербы. *Результаты.* Показаны некоторые слабые стороны опросов общественного мнения как источника социологической информации по сравнению с методом анализа обращений граждан (неявное конструирование общественного мнения, ориентация на исследование «поверхностных» слоев системы социальных установок). Проанализирована взаимосвязь между характером обращений граждан в органы власти и социокультурными особенностями того или иного периода развития российского общества, на этой основе продемонстрирована возможность уточнения типологии Алмонда и Вербы. *Выводы.* Существует явная зависимость между уровнем и характером социальной активности населения, с одной стороны, и типичным содержанием обращений граждан в органы власти, с другой. Анализ таких обращений позволяет лучше понимать и прогнозировать как уровень, так и специфику социальной активности населения и его действительное отношение к властным институтам.

**Ключевые слова:** обращения граждан в органы власти, взаимоотношения власти и общества, социальные установки, исследования общественного мнения.

V. P. Vorob'ev, Yu. G. Yurina

## ANALYSIS OF ADDRESSES TO AUTHORITIES AS AN INSTRUMENT OF RESEARCH OF SOCIOCULTURAL ATTITUDES OF CITIZENS

**Abstract.** *Background.* As the importance of sociological data in the process of social relations management there occurs a problem of searching adequate methods of people's sociocultural attitude analysis. The traditional methods of empirical data collection (mass survey, first of all) sometimes are incapable of displaying the complexity and ambiguity of social attitudes of population. In such conditions it is necessary to pay attention to alternative methods of primary sociological data collection. The research is aimed at revealing a heuristic value of the analysis of citizens'

addresses to the authorities as a method of revealing a number of population social attitude peculiarities typical for one or another social group of one or another period of country's historical development etc. *Materials and methods.* The article uses the historical analysis of the researched phenomenon as well as compares such sociological methods as mass survey and the analysis of citizens' addresses to the authorities. In the sense of methodology the authors used the theory of civil culture by G. Almond and S. Verba. *Results.* The study shows some weaknesses of public surveys as a source of sociological data in comparison with the method of citizens' addresses analysis (implicit construction of public opinion, focus on researching the "surface" layers of the system of social attitude). The authors analyzed the interconnection between citizens' addresses to the authorities and the sociocultural specifics of one or another period of Russian society development. The analysis was used to demonstrate the possibility of specifying the typology by Almond and Verba. *Conclusions.* There is a direct dependence between the level and nature of population's social activity and a typical content of citizens' addresses to the authorities. The analysis of such addresses allows better understanding and forecasting both the level and the specificity of social activity of the population and its actual attitude to the authorities.

**Key words:** citizens' addresses to the authorities, relationship between the authorities and the society, social attitudes, researches of public opinion.

Институт обращений граждан в органы публичной власти всегда играл определенную роль во взаимодействии общества и государства. В разные времена представители общества обращались к власти по-разному: менялись поведение граждан и реакция властей, менялся сам принцип взаимодействия общества и государства. Социальные практики такого рода в значительной степени зависят от имеющихся в обществе традиций, привычек и ценностей.

Для социологов институт обращений граждан в органы власти является важным объектом изучения, позволяющим отследить основные настроения и надежды людей различных социальных групп и слоев населения. На протяжении всего исторического развития Российского государства граждане осуществляли социальное взаимодействие с представителями государственной и местной власти именно посредством официальных обращений: челобитных, жалоб, прошений, заявлений, предложений и пр. Безусловно, подача официального обращения в различные властные структуры (заявления, предложения или жалобы) является разновидностью социального поведения гражданина (группы граждан) и зависит от многих факторов, среди которых прежде всего следует отметить индивидуальные эмоционально-психологические качества субъекта, а также личную либо групповую заинтересованность в происходящих событиях. Способность к социальной активности проявляется только при определенной совокупности личных качеств, установок, ценностей, а также при возникновении и сочетании ряда конкретных условий.

Вместе с тем необходимо отметить, что обращения граждан в органы власти являются неким срезом с общей культуры общества. Подтверждение этой мысли можно исторически проследить. В российской истории традиционно выделяют несколько периодов, определяющих особенности стиля подачи обращений и порядок работы с ними. В каждом историческом периоде действуют определенные принципы и способы взаимодействия граждан и власти; для каждого из таких периодов характерны своеобразные культурные установки и ожидания и, соответственно, разные практики обращения в органы власти.

В дореволюционной России не существовало понятия «гражданин», а в юридической и общественной практике использовались термины «холоп» или «подданный». Этому периоду соответствовал социальный институт подачи челобитий, жалоб или прошений, условно называемый «институтом челобитья». Соответствующий тип отношений подразумевал изначально зависимое положение всех подданных государства (соответственно государя) независимо от сословия. Основной особенностью обращений данного периода является подчеркиваемое, с одной стороны, и принимаемое всеми представителями государства, с другой стороны, зависимое положение подданных перед властями. Данный период отличался высоким уровнем «чаяний», ожидания благ и «избавления от произвола». Особенно высоким (до определенного момента) оставался уровень доверия к самому монарху, «царю-батюшке». При этом достучаться до царя было крайне сложно или вообще невозможно. Именно на этом этапе возникло понятие «долгого ящика» [1], что фактически означало малую вероятность не только благополучного решения вопроса, но даже самого факта того, что просьба будет рассмотрена. На протяжении веков такая практика иллюстрировала высокую степень дистанцированности представителей власти от общества, от народа.

Социальная трансформация российского общества в ходе социалистических преобразований начала XX в. привела к существенному изменению механизма подачи и рассмотрения жалоб и обращений граждан в органы власти. Одно из главных изменений состояло в том, что защита интересов граждан становилась уже не милостью, а обязанностью власти, ориентированной на эгалитаристскую идеологию. В этой связи обращения переставали выглядеть «челобитными», а превращались в форму и инструмент политического взаимодействия (хотя во многом и ритуального) власти и общества [2, с. 112]. Именно на этом этапе развития российской государственности появляется понятие «гражданин», заменяющее понятие «подданный» и отменяющее сословный характер социальных и политических отношений. Эти факторы заметно сократили дистанцию между гражданами и властью, обществом и государством. На всем протяжении советской истории отмечался высокий уровень активности граждан, в том числе активности при подаче официальных обращений в органы власти. Заслуживает внимания тот факт, что «письма во власть» были не только жалобного или просительного содержания, но также и инициативного характера. Именно в советский период было введено понятие «предложение», что позволяло гражданам пытаться воздействовать на принятие решений государственной властью или органом местного самоуправления, вносить свой, возможно, минимальный, вклад в развитие общественных отношений, улучшение социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Предложение в рамках института обращений граждан может рассматриваться как «единственная форма гражданского участия, интегрированная в структуру публичной власти» [3, с. 10] в условиях идеократического, левопатерналистского режима.

Опираясь на известную модель Г. Алмонда и С. Вербы, исследователи обычно характеризуют советский тип политической культуры как подданныческий. Данный тип культуры, как известно, характеризуется сильным интересом к государственным делам и низким уровнем стремления к участию в этих делах. Анализ такого социального института, как обращения граждан

в органы власти, показывает, что данной культуре все же был присущ весьма сильный элемент активизма, пусть даже в весьма ограниченной сфере, в условиях, когда основные формы социальной активности должны были санкционироваться государством либо идеократическими организациями (партия, комсомол и пр.).

В современной России в рамках демократической политической системы важным фактором для полноценного функционирования института обращений граждан является наличие как минимум двух социокультурных установок граждан по отношению к власти: высокий уровень доверия к действующей власти, а также высокий уровень социальной активности граждан. Особенно интересны для исследования установки граждан по отношению к власти, инициирующие и сопровождающие подачу официальных обращений, являющихся неким срезом с общей культуры всего общества. Еще раз подчеркнем, что практика подачи обращений граждан к представителям власти различных уровней в различные исторические эпохи зависит не только от законодательных норм и механизмов бюрократической машины, но также от набора социокультурных установок граждан в сфере взаимоотношений государства и общества. Это осознание поможет избегать формального бюрократического подхода к такой важной сфере социальных отношений, как взаимодействие граждан и представителей власти, а значит, общества и государства.

При определении социокультурных установок граждан в области взаимодействия граждан с властью необходимо найти ответы на ряд вопросов: какой тип взаимоотношений между гражданами и властью существует в настоящее время: нуждаются ли люди в постоянной опеке со стороны государства или же участие государства в жизни граждан должно быть минимальным? доверяют ли граждане современной власти, а также каков уровень доверия граждан к представителям власти? какие способы решения проблем граждане современной России считают наиболее действенными, и обязательно ли, по мнению граждан, участие государства в решении проблем рядовых граждан? какова способность рядовых граждан к активным социальным действиям, к проявлению активной гражданской позиции?

Согласно данным опросов аналитического центра «Левада-Центр» за 2007–2012 гг., абсолютное большинство граждан не только придерживаются установки на ожидание опеки и заботы со стороны государства, но и признают существование такой установки [4, с. 23; 5, с. 36.]. И лишь небольшая часть граждан проявляет активный интерес и активную позицию по отношению к серьезным общественным проблемам. При этом уровень доверия граждан к представителям власти вроде бы нельзя назвать высоким, учитывая, что наибольший процент опрошенных не до конца определились в своих ощущениях. Так, по данным того же Левада-Центра, с апреля 2011 г. по октябрь 2012 г. индекс доверия президенту был довольно стабильным и колебался в районе 150 баллов<sup>1</sup>, индекс доверия правительству составлял около 120–130 баллов, Думе – около 110–120 баллов [5, с. 76]. Факт достаточно

---

<sup>1</sup> Индекс доверия строился как сумма процентной доли полностью доверяющих респондентов плюс половина от не вполне доверяющих минус доля недоверяющих плюс 100.

низкого уровня доверия институтам законодательной и исполнительной власти представляется интересным для дальнейшего изучения, так как количество официальных обращений во все государственные инстанции неуклонно растет, что подтверждается официальной статистикой государственных органов власти и органов местного самоуправления. Анализ способности людей решать свои проблемы самостоятельно, а также осознавать себя как активных граждан показал, что абсолютное большинство не верит в свою способность влиять на принятие решений в стране, регионе, городе. При этом наилучшим способом добиться решения своих проблем для большинства граждан является обращение в различные органы власти: в органы исполнительной власти, в судебные органы, а также в средства массовой информации.

Опрос общественного мнения не всегда позволяет определить глубинные установки граждан по отношению к власти, с которой представители общества непосредственно или опосредованно взаимодействуют. Понять, что на самом деле волнует и тревожит граждан, какие у них основные злободневные проблемы, что они хотели бы получить в первую очередь и чем они недовольны больше всего, представляется достаточно сложной задачей при проведении социологического опроса. Для подтверждения или опровержения гипотезы даже по одной проблеме необходимо проводить новый опрос. При таком положении вещей иногда достаточно сложно увидеть ситуацию в комплексе. Кроме того, есть доля вероятности, что результаты исследования не будут реально отражать ситуацию и, по сути, будут косвенно конструироваться исследователем. Повсеместно проводимые социологические опросы не всегда объективно отражают реальные потребности и мнения граждан по причине того, что в некоторых случаях присутствует фактор искусственности и неестественности проблемы, заявленной при опросе, а также искусственности самой ситуации опроса. Это связано с тем, что респонденты иногда не имеют четкого мнения по интересующему исследователей вопросу или не имеют к проблеме никакого отношения, а сама проблема порой пристрастно структурируется в ходе составления вопросов анкеты и вариантов ответов на них [6, с. 159–179].

В ряде случаев реальные действия гражданина могут противоречить его суждениям: он может утверждать, что не доверяет власти, но при этом периодически отсылать власти различного рода обращения; может не заявлять о своей гражданской активности, но при этом обращаться к власти с предложениями, направленными на изменение существующей социальной реальности или законодательных актов; может утверждать, что не ждет от государства попечительства и опеки, но постоянно обращаться с жалобами. Именно поэтому подлежат дополнительным исследованиям и уточнениям такого рода утверждения: «Подавляющее большинство эмпирических данных социологических опросов последнего времени свидетельствует обо все большем росте взаимного недоверия жителей России, превращающегося постепенно в доминирующую социальную норму» [7, с. 60]. При исследовании таких категорий, как «доверие/недоверие к власти», «проявление гражданской активности», «ожидание опеки со стороны государства» необходимо, помимо опроса, применять дополнительные методы исследования, анализировать социокультурные установки граждан по косвенным данным, используя, в частности, такие методы, как анализ характера, видов и содержания

официальных обращений в органы власти. Анализ официальных обращений граждан в органы власти может стать очень ценным материалом для социологии исследования и осмысления. Подача официальных обращений всегда является результатом естественной ситуации, в которую попадает человек. На первый план в таком случае выходит не столько навязанное СМИ поверхностное суждение, сколько поведенческая установка конкретного человека по определенной проблеме. Именно в таких ситуациях более явно проявляется реальная социальная активность человека. Хотя данная активность все же остается в рамках вербального поведения, здесь это поведение хотя бы не стимулировано напрямую исследователем либо интервьюером и обусловлено сугубо внутренними установками корреспондентов. Выявленные, в свою очередь, установки граждан посредством анализа их обращений в органы власти могут обеспечить комплексное, объективное и своевременное понимание процессов, происходящих в обществе.

Таким образом, можно предполагать, что письменные обращения граждан в органы власти являются дополнительным источником первичной информации, отражающей основные социальные проблемы. В этом случае анализ обращений граждан в органы власти является альтернативным инструментом социологического исследования, позволяющим своевременно и объективно выявлять не только основные социальные проблемы, но и настроения, надежды и ожидания общества, а также более адекватно изучить общественное мнение.

#### Список литературы

1. **Иваненко, С. И.** История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России / С. И. Иваненко // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2010. – № 12 (398).
2. **Кабашов, С. Ю.** Организация работы с обращениями граждан в истории России / С. Ю. Кабашов. – М. : Флинта, Наука, 2010. – 312 с.
3. **Подъячев, К. В.** Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия : автореф. дис. ... канд. полит. наук / Подъячев К. В. – М., 2007.
4. Общественное мнение – 2007 : сб. – М. : Левада-Центр, 2007.
5. Общественное мнение – 2012 : сб. – М. : Левада-Центр, 2012.
6. **Бурдые, П.** Социология политики / П. Бурдые. – М. : Socio-Logos, 1994.
7. **Сасаки, М.** Сравнительный анализ доверия в различных странах / М. Сасаки, В. А. Давыденко, Г. Ф. Ромашкина, В. В. Воронов // Социологические исследования. – 2013. – № 3.

#### References

1. Ivanenko S. I. *Analiticheskiy vestnik Soveta Federatsii FS RF* [Analytical bulletin of the Federation Council FS RF]. 2010, no. 12 (398).
2. Kabashov S. Yu. *Organizatsiya raboty s obrashcheniyami grazhdan v istorii Rossii* [Organization of citizens' addresses processing in Russian history]. Moscow: Flinta, Nauka, 2010, 312 p.
3. Pod'yachev K. V. *Obrashcheniya grazhdan v organy gosudarstvennoy vlasti i mestno-go samoupravleniya kak forma grazhdanskogo uchastiya: avtoref. dis. kand. polit. nauk* [Addresses of citizens to the state authorities and local self-governments as a form of civil participation: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the candidate of political sciences]. Moscow, 2007.

4. *Obshchestvennoe mnenie – 2007: sb.* [Public opinion – 2007: collection]. Moscow: Levada-Tsentr, 2007.
5. *Obshchestvennoe mnenie – 2012: sb.* [Public opinion – 2012: collection]. Moscow: Levada-Tsentr, 2012.
6. Burd'e P. *Sotsiologiya politiki* [Sociology of politics]. Moscow: Socio-Logos, 1994.
7. Sasaki M., Davydenko V. A., Romashkina G. F., Voronov V. V. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological research]. 2013, no. 3.

---

***Воробьев Владимир Павлович***

доктор социологических наук,  
профессор, кафедра государственного  
управления и социологии региона,  
Пензенский государственный  
университет  
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: vvp@sura.ru

***Vorob'ev Vladimir Pavlovich***

Doctor of sociological sciences, professor,  
sub-department of public administration  
and regional sociology, Penza State  
University  
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

***Юрина Юлия Геннадьевна***

соискатель, Пензенский  
государственный университет  
(Россия, г. Пенза, ул. Красная, 40)

E-mail: julika\_pnz@bk.ru

***Yurina Yuliya Gennad'evna***

Applicant, Penza State University  
(40 Krasnaya street, Penza, Russia)

---

УДК 303.64 (316.628+316.653)

**Воробьев, В. П.**

**Анализ обращений в органы власти как способ исследования социокультурных установок граждан / В. П. Воробьев, Ю. Г. Юрина // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2013. – № 4 (28). – С. 104–110.**