
Т. А. ОРЕШКИНА

**ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ СОЗНАНИЕ
НАСЕЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(на примере старопромышленных городов
Урала)**

В статье рассматриваются особенности муниципального управления и экологической политики в старопромышленных городах Урала. Показано, что модель социального управления является субъект-объектной, что приводит к эскалации экологических проблем и нарастанию социального напряжения.

***Ключевые слова:** экологическое сознание, экологическая политика, СМИ, PR, загрязнение окружающей среды.*

В России озабоченность населения по поводу своей непосредственной среды обитания должна быть объектом пристального внимания местных органов управления, поскольку местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая решение вопросов местного значения исходя из интересов населения (см. Федеральный закон). Конституция обязывает органы государственной и муниципальной власти обеспечивать право каждого гражданина России на благоприятную окружающую среду, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» относит организацию городских мероприятий по охране окружающей среды к вопросам местного значения.

Местное самоуправление, как пишет Е. Г. Анимица, является важнейшим институтом в складывающемся демократическом обществе (Анимица, Тертышный 2000). Представляется наиболее

важным изучение экологического сознания населения и реакции на него муниципальных властей в районах с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, обусловленным многолетней работой градообразующих промышленных предприятий. Проблемы экологической безопасности актуальны сегодня для всех регионов России, однако наиболее остро они стоят в старопромышленных районах, в частности на Урале.

Огромные рудные богатства Урала создавали предпосылки для его промышленного развития. Со времен колонизации Урала русскими активно велись поиски многих видов полезных ископаемых. В результате предприимчивости выходцев из Московского государства, привлечения ими рудознатцев, с 1630-х гг. в этом регионе стали появляться металлургические предприятия. Начиная с XVIII в. Урал превращается в один из ведущих промышленных районов страны. Богатые рудничные месторождения, избыток древесного топлива в виде огромных лесных массивов, значительные гидроресурсы, судоходные реки, удобные для транспортировки готовой продукции в центральные районы страны, создавали благоприятные условия для строительства здесь металлургических заводов по производству чугуна, железа, меди. Уральская металлургия развивалась высокими темпами. Уже к середине XVIII в. на долю Урала приходилось 70 % производства российского чугуна и 90 % российской меди. Урал стал ведущим мировым производителем металла (Новоселов 2006).

Наряду с промышленным развитием на Урале обострялись экологические проблемы как противоречие между ориентацией производства и потребностью человека в экологически чистой среде обитания. Различие между требуемым и реальным качеством окружающей природной среды порождает социальную напряженность, однако со стороны субъекта муниципального управления не наблюдается проблеморазрешающих действий. В связи со сложившейся проблемной ситуацией возникает гипотеза о том, что экологическое сознание населения не является фактором, влияющим на решения, принимаемые в природоохранной сфере. Экологическое сознание населения в данной работе понимается как информированность населения об экологических проблемах своего региона,

осознание степени экологической опасности и обеспокоенность состоянием окружающей среды.

В основе анализа экологического сознания населения как объекта управления лежат теоретические разработки А. В. Тихонова и Т. М. Дридзе, которые рассматривают управление как субъект-объектные и субъект-субъектные отношения (Тихонов 2009; 2010). В предлагаемой модели управления как целостности субъект-субъектных и субъект-объектных отношений систематизирующим фактором является проблема, требующая решения. Муниципальная власть как субъект управления взаимодействует с рядом акторов, вырабатывая определенную модель социального управления. В нашем случае анализируется модель социального взаимодействия органов муниципальной власти, градообразующего предприятия-загрязнителя и населения при наличии проблемы высокого промышленного загрязнения окружающей среды. Особое внимание в статье уделяется процессу информирования населения о состоянии окружающей среды и взаимодействию всех акторов со средствами массовой информации. Для анализа СМИ используется конструкционистский подход в теории массовой коммуникации, согласно которому социальная реальность интерпретируется теми или иными социальными группами для трансляции определенных оценок текущих актуальных событий, выгодных этим группам. Этот подход был впервые сформулирован в книге известных американских социологов М. Спектора и Дж. Китсьюза «Конструирование социальных проблем», в которой была предложена идея рассматривать социальные проблемы не как ряд социальных условий, а как деятельность социальных групп, выражающих недовольство и выдвигающих утверждения-требования относительно предлагаемых условий (Spector, Kitsuse 1977). Конструкционистский подход позволяет выявить, кем и каким образом формируется «повестка дня» и какие ситуации определяются как проблемные для общества.

Экологическая ситуация в старопромышленных городах Урала

Среди городов с высоким уровнем загрязнения окружающей среды, обусловленным многолетней работой градообразующих

промышленных предприятий, объектами исследования выбраны старопромышленные города Карабаш Челябинской области, Ревда и Первоуральск Свердловской области.

В старопромышленных городах Урала, как показало исследование 2006–2008 гг., озабоченность населения по поводу состояния среды своего непосредственного обитания находится на высоком уровне. Загрязнение окружающей среды, как показал массовый опрос населения, проведенный автором, является общепризнанной городской проблемой*.

И в действительности загрязнение окружающей среды превышает установленные нормы. Суммарный показатель качества атмосферного воздуха в Ревде и Первоуральске соответствует высокому уровню загрязнения атмосферного воздуха и является причиной дополнительного риска здоровью населения, требует активного управления охраной воздушного бассейна селитебных территорий. В Первоуральске зарегистрирован опасный уровень загрязнения почв, в Ревде – умеренно опасный (Государственный... 2010). В Карабаше наблюдения, проведенные в 1997–2002 гг., показали, что после возобновления работы градообразующего предприятия концентрации загрязняющих веществ быстро вновь достигли высоких и экстремально высоких значений (Обзор... 2005). Оперативные наблюдения за уровнем загрязнения атмосферного воздуха выявили превышения ПДК загрязняющих веществ. Вода Аргазинского водохранилища в створе города Карабаша стабильно загрязнена ионами тяжелых металлов: в течение 2010 г. зарегистрированы 11 случаев высокого загрязнения цинком, 5 случаев высокого загрязнения и 1 случай экстремально высокого загрязнения марганцем, 5 случаев высокого загрязнения медью (высокого загрязнения, то есть превышения ПДК в 10 и более раз, и экстремально высокого загрязнения, то есть превышения ПДК в 50 раз и более) (Комплексный... 2010).

* Анкетирование жителей Карабаша: сентябрь 2007 г., N = 1500, анкетирование жителей Ревды: март 2008 г., N = 500, анкетирование жителей Первоуральска: декабрь 2006 г., N = 800, и июнь 2008 г., N = 482. Метод случайной выборки, квотирование по полу и возрасту.

Мнение городского населения о состоянии окружающей среды

По результатам четырех массовых социологических опросов населения городов Карабаш, Ревда и Первоуральск главной городской социальной проблемой является загрязнение окружающей среды. Самой острой экологической проблемой большинство респондентов считают загрязнение воздуха. Как следует из проанализированных выше официальных данных, такая точка зрения соответствует реальной экологической обстановке в представленных городах.

Основной причиной экологических проблем города жителями названа пассивная позиция местных властей. Ответственность за решение городских проблем население Карабаша возлагает прежде всего на городские власти (32,7 % опрошенных) и на дирекцию ЗАО «Карабашмедь» (25 %). В Ревде лидирующие позиции занимают ответы «бездеятельность власти» (15 %) и «технологическая отсталость предприятий» (15 % опрошенных). В Первоуральске на первом месте среди причин экологических проблем оказалась пассивность местной власти (16 %).

В Карабаше для улучшения экологической обстановки в городе, по мнению жителей, необходимо, во-первых, провести реконструкцию и модернизацию ЗАО «Карабашмедь», во-вторых, реабилитировать территорию от последствий многолетних загрязнений и, в-третьих, построить полигон для хранения твердых бытовых отходов. Важно отметить, что желание закрыть ЗАО «Карабашмедь» высказали только 4 % респондентов. На фоне постоянного негативного воздействия на окружающую среду, связанного с производством, население города осознает необходимость существования предприятия. Высокий процент населения связывает надежду на улучшение экологической обстановки с проводимой модернизацией производства на ЗАО «Карабашмедь». Главным способом улучшить ситуацию в Ревде, по мнению респондентов, является модернизация предприятий – 39 % всех ответов. Вариант «закрыть предприятия» поддерживает всего 2 % опрошенных. В Первоуральске варианты по улучшению экологической ситуа-

ции выглядят следующим образом: «технологическая модернизация» – 23 %, «закрывать предприятия» – 8 %.

Таким образом, главным средством разрешения проблем жители считают технологическую модернизацию предприятий, и основную роль в этом отдают руководству заводов. Предложений закрыть предприятия ничтожно мало – от 2 до 8 %. Это говорит о том, что горожане осознают полную зависимость экономики города от промышленных предприятий, главных загрязнителей окружающей среды. Они понимают, что возникновение многих социальных, а главное – экологических проблем обусловлено деятельностью предприятий, но относительное благополучие города, высокий уровень занятости и стабильность доходов также обеспечивается ими. Более того, местные жители связаны с промышленностью исторически и культурно, промышленная среда является для большинства из них привычной и нормальной окружающей средой, которую нужно сделать экологически приемлемой.

Реакция муниципальных властей на экологическую озабоченность населения

Решение городских проблем – задача муниципальной власти, но, несмотря на обеспокоенность населения состоянием окружающей среды, городские экологические проблемы не решаются. Возникает вопрос: почему экологическое сознание населения не становится значимым фактором социального управления на муниципальном уровне, не воздействует на процесс принятия решений в природоохранной сфере?

Экологическое состояние исследуемых городов и реакция на это местных жителей являются одним из факторов социальной напряженности в городах с высоким уровнем загрязнения всех компонентов окружающей среды. Органы муниципального управления как форма самоорганизации общества в соответствии с Конституцией РФ и с Федеральными законами РФ № 131-ФЗ, № 7-ФЗ, должны отстаивать конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного их здоровью или иму-

шеству экологическим правонарушением. В связи с этим следовало бы ожидать, что процесс управления будет включать в себя согласование интересов различных акторов для снижения социальной напряженности, связанной с озабоченностью населения высоким уровнем промышленного загрязнения. Однако этого не наблюдается. Органы муниципальной власти не используют в полной мере свое право осуществлять мониторинг состояния окружающей среды, экологический контроль промышленных предприятий самостоятельно или совместно с федеральными надзорными органами и общественными организациями.

Муниципальные власти являются учредителями общественно-политических городских газет, с помощью которых ведется информирование населения о состоянии окружающей среды. Контент-анализ местной прессы, проведенный автором в 2008–2009 гг., позволяет констатировать, что в ней отсутствует адекватная оценка существующей экологической ситуации. В газетах преобладают материалы, утверждающие, что загрязнение окружающей среды промышленными предприятиями ниже установленных норм, формируется восприятие экологических проблем города как проблем ЖКХ, замусоренности. Показано, что роль самих СМИ в формировании собственной информационной политики невелика, а гражданские инициативы, как и отдельные жители, не в состоянии выдвигать на страницах печати свои требования по улучшению состояния окружающей среды.

Мониторинг местной прессы в 2010–2012 гг. выявил, что в Карабаше не произошло изменений в городском информационном поле, единственная местная газета отвлекает внимание жителей от основного загрязнителя, фокусируясь на вопросах ЖКХ и благоустройства. В Ревде издаются две газеты: учрежденная ОАО СУМЗ «Информационная неделя» и независимое издание «Городские вести. Ревда». Эти СМИ по-прежнему дают противоположную оценку большинству экологических ситуаций в городе. С января 2010 г. в Первоуральске распространяется газета «Городские вести. Первоуральск», которой удалось занять серьезную нишу на газетном рынке города за счет реальной независимости от ФПГ и муници-

пальной власти. Выход «Городских вестей» в Первоуральске и Ревде – действительно уникальный случай для современной провинциальной прессы.

Фактически единственной реакцией муниципальной власти на экологическую озабоченность населения является манипулирование потоками информации о состоянии окружающей среды для снижения уровня информированности об экологических проблемах.

Взаимодействие муниципальной власти с контрагентами

Что же позволяет муниципальным властям реагировать на экологическую озабоченность населения столь однонаправленным способом? Обратимся к анализу того, с кем властными структурами осуществляется взаимодействие, какие институты и почему оказываются за пределами их внимания, на кого власти оказывают давление, а кто может оказать давление на них самих.

Как показано выше, местные газеты и журналистское сообщество представляют собой очевидный объект зависимости или полной подконтрольности, не имеют возможности самостоятельно участвовать в формировании экологической повестки дня, а, напротив, вынуждены создавать определенную картину экологического «благополучия».

Общественные экологические организации в условиях небольших городов не являются массовыми и постоянно действующими. В то же время проблемами экологии занимаются не только экологические организации, но и организации казаков, детские, молодежные и женские организации. Также значительно число объединений, которые официально не зарегистрированы и действуют время от времени. В Первоуральске существуют такие общественные организации, как «Зеленый город», «Первоуральский центр экологической безопасности». В Ревде общественные экологические объединения официально не зарегистрированы, однако строительство в черте города нового электросталеплавильного цеха на ЗАО НСММЗ спровоцировало протестные настроения среди населения, проживающего в непосредственной близости от завода. Возникли такие организации, как «Чистый воздух», «Чистая Ревда».

Деятельность ОАО СУМЗ по захоронению отходов металлургического производства недалеко от жилья вызвала протест жителей и создание организации «Экозабота». Местные экологические общественные организации не находят поддержки широких слоев населения, не имеют постоянных источников финансирования и работают исключительно на энтузиазме своих лидеров. Муниципальная власть не стремится к установлению коммуникации с общественными экологическими организациями и часто подавляет экологические инициативы НКО своим действием или бездействием.

Представленные промышленные предприятия входят в состав крупных промышленных холдингов, которые в свою очередь являются субъектом управления и взаимодействуют с органами муниципальной власти. Данное взаимодействие имеет весьма сложный характер. Холдинг, устанавливая контроль над промышленным предприятием, стремится к тому, чтобы осуществлять контроль и над городской администрацией. Рассмотрим механизм такого влияния.

В Карабаше в период с 2000 по 2005 г. городская администрация возглавлялась членом совета директоров градообразующего предприятия и была полностью подконтрольна ЗАО «Карабашмедь». В 2003 г. ЗАО «Карабашмедь» вошло в состав «Русской медной компании». В 2005 г. на пост мэра не был избран представитель завода, и за последующие четыре с половиной года влияние ЗАО «Карабашмедь» на жизнь города значительно уменьшилось, что не могло устроить холдинг РМК. В сентябре 2009 г. правоохранительные органы задержали действующего мэра за получение взятки. Вскоре губернатор Челябинской области назначил заместителя директора по социальным вопросам ЗАО «Карабашмедь» своим представителем в Карабаше. На состоявшихся в марте 2010 г. выборах представителю завода за счет административного ресурса удалось обогнать основного конкурента, выдвинувшего экологическую программу «Дадим Карабашу вздохнуть свободно», всего на 287 голосов. Он был избран главой города, тем самым ЗАО «Карабашмедь» вернуло себе непосредственное влияние на городское руководство.

В городском округе Ревда расположены три предприятия холдинга УГМК: ОАО «Среднеуральский медеплавильный завод», ОАО ОЦМ и ОАО «Ревдинский кирпичный завод». В 2001 г., сразу после своего избрания, мэр занял довольно жесткую позицию по отношению к градообразующему предприятию, предлагал отселить всех жителей Ревды подальше от завода. Весной 2004 г. мэр подал в отставку. На досрочных выборах неожиданно победила руководитель ревдинского управления юстиции. Основным ее соперником был заместитель директора по общим вопросам ОАО СУМЗ, который набрал всего на 1000 голосов меньше. Руководство завода снова было фактически отстранено от решения оперативных городских вопросов. Депутаты городской Думы приняли поправки в устав города в интересах ОАО СУМЗ. Суть поправок заключалась в том, что главой города становился один из депутатов – председатель городской Думы, который сам назначал главу администрации – по сути, сити-менеджера.

В 2008 г. прошли выборы депутатов городской Думы, в результате которых большинство мандатов вновь получили кандидаты от СУМЗа. Председателем Думы и главой города стал бывший работник ОАО СУМЗ. Таким образом, градообразующее предприятие (и УГМК-холдинг) установило полный контроль над муниципалитетом. В Ревде смена главы городской администрации произошла в марте 2012 г., однако ОАО СУМЗ удалось сохранить контроль над муниципальной властью. На смену «сумзовцу» пришел его коллега. Ревда стала одним из первых городов России, где были отменены прямые выборы мэра, главу из своего числа выбирают депутаты городской Думы, большинство из которых традиционно связаны с ОАО СУМЗ.

В Первоуральске в марте 2008 г. на должность главы города избран самовыдвиженец, который сменил представителя партии «Единая Россия», занимавшего пост главы 8 лет. Пробившись во власть, избранный мэр не смог сформировать вокруг себя единую команду и в результате многочисленных конфликтов оказался в оппозиции к депутатам городской Думы и к руководителям некоторых промышленных предприятий. В январе 2011 г. глава город-

ского округа досрочно сложил с себя полномочия. Формально отставка была добровольной, но многие эксперты признают, что это было сделано под давлением. В последний рабочий день он подписал приказ о назначении первым заместителем главы Первоуральска (фактически своим преемником) директора ОАО «Первоуральский новотрубный завод» (Группа ЧТПЗ). Однако последний не успел вступить в должность, поскольку лидер городского экологического движения опротестовал в суде это назначение по формальному признаку: отсутствие у претендента высшего образования. В сложившейся ситуации завод отказался от выдвижения своего кандидата, и выборы выиграл член КПРФ. Очевидно, что Группа ЧТПЗ была заинтересована в возврате контроля над городской властью, утерянного в 2008 г. при избрании независимого кандидата. Летом 2011 г. бывший глава погиб, по одной из версий, накануне он был жестоко избит неизвестными.

В период с марта 2010 г. по март 2012 г. в исследуемых городах завершились избирательные циклы, которые привели к полному обновлению корпуса глав городских администраций. В каждом городе холдинги продвигали своих кандидатов, и в настоящее время муниципальная власть находится либо под прямым влиянием финансово-промышленных групп, как в случае Карабаша и Ревды, где главами стали топ-менеджеры заводов, либо под их давлением, как в Первоуральске, где новый глава города вынужден учитывать последствия независимой позиции своего предшественника. В обоих случаях муниципальная власть оказывается неспособна требовать от предприятий снижения уровня промышленного загрязнения.

Для снижения социальной напряженности, вызванной обеспокоенностью жителей высоким уровнем загрязнения окружающей среды, промышленный холдинг через органы муниципальной власти и СМИ конструирует социальную реальность, в которой промышленное загрязнение не является экологической проблемой (Орешкина 2012).

Благодаря этому промышленные холдинги откладывают модернизацию предприятий и решение многолетних экологических

проблем. В Карабаше модернизация медеплавильного производства продолжается с 2007 г., но до сих пор не завершена. Местные сообщества лишены достоверной информации не только об уровне загрязнения окружающей среды, но и о скорости проводимой на предприятии реконструкции. В Первоуральске в 2010 г., несмотря на протесты населения, был запущен в эксплуатацию электросталеплавильный комплекс ПНТЗ «Железный озон-32», оказывающий серьезное влияние на состояние окружающей среды в городе. В Ревде ОАО СУМЗ закончил строительство сернокислотного цеха, что позволило снизить объемы выброса диоксида серы. Однако продолжается отсыпка отходов медеплавильного производства в один из городских карьеров, что вызывает протесты жителей.

Таким образом, если вопросы экологической безопасности являются экономически выгодными, то предприятия стараются в процессе модернизации решить их наиболее оперативно. В противном случае менеджмент предприятий изыскивает возможности отложить их решение. Это становится возможным, так как муниципальная власть не является самостоятельным актором, требующим скорейшего решения экологических проблем.

Заключение

Современное экологическое сознание населения старопромышленных городов Урала является в определенной степени результатом исторически сложившейся традиции сверхэксплуатации природных ресурсов данного региона. Уральские старопромышленные города изначально были созданы как инструмент получения максимальной прибыли, и на протяжении веков население остается заложником недальновидной экологической политики собственников промышленных предприятий.

На основании анализа официальных докладов о состоянии окружающей среды автор утверждает, что сложившаяся модель управления является причиной возникшего экологического кризиса и связанного с ним острого социального напряжения. Для снижения уровня протестной активности населения собственники промышленных предприятий вынуждены ограничивать доступ к акту-

альной достоверной экологической информации. В соответствии с теорией Ю. Хабермаса, таким образом, осуществляется колонизация жизненного мира человека системой. В данном случае под системой понимается градообразующее предприятие, под контролем которого находятся органы местного самоуправления и средства массовой информации. В результате в прессе отсутствует адекватная оценка реально существующей экологической ситуации, так как основными конструкторами информации об экологических проблемах в исследуемых городах являются финансово-промышленные группы. Попытка манипулировать общественным сознанием не всегда реализуется в полной мере, хотя в информационном поле создается конструкт, в котором уровень промышленного загрязнения является нормальным, но в целом положительный образ холдингов не сформирован.

Экологические общественные организации, возникающие в основном как инструмент борьбы населения против повышения уровня промышленного загрязнения, сталкиваются с многочисленными затруднениями при регистрации экоНКО как юридического лица, поэтому остаются незарегистрированными группами граждан без возможности получения грантового финансирования и других видов поддержки. В условиях небольшого города общественной экологической инициативе сложно стать массовой и постоянно действующей, поэтому активисты редко заявляют о себе. В сложившейся ситуации, находясь под давлением субъекта управления, общественные организации и жители городских сообществ не смогли стать акторами, формирующими в информационном пространстве региона экологические утверждения-требования.

Основной региональный экономический актор воздействует на политические выборы и работу глав муниципальной власти, поэтому органы местного самоуправления находятся под контролем градообразующего предприятия. В таких условиях даже при наличии экстремального загрязнения окружающей среды в старопромышленных городах Урала экологическое сознание населения, понимание степени экологической опасности не являются факторами муниципального управления, достаточными для оказания влияния на

природоохранные решения руководства промышленных предприятий и городских администраций.

На основе теоретических разработок А. В. Тихонова и Т. М. Дридзе выявлено, что модель социального взаимодействия органов муниципальной власти и населения является субъект-объектной, то есть свободная коммуникация между субъектом управления и населением отсутствует, происходит рассогласование интересов населения и органов управления по вопросу высокого промышленного загрязнения окружающей среды.

Субъект-объектная модель социального управления для решения проблемы высокого уровня промышленного загрязнения является ущербной, так как приводит к эскалации экологических проблем, нарастанию социального напряжения, связанного с нерешенной проблемной ситуацией, все это ведет к несостоятельности всей системы управления. Для решения проблем, связанных со средой обитания человека, необходимо выстраивание на муниципальном уровне субъект-субъектной модели управления, которая включает в себя согласование интересов акторов социального действия на основе свободной коммуникации, то есть общественные экологические организации, представляющие интересы населения, участвуют в принятии экологически значимых решений на городском уровне, СМИ имеют собственную информационную политику.

Литература

Анимица, Е. Г., Тертышный, А. Т. 2000. *Основы местного самоуправления*. М.: ИНФРА-М.

Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Свердловской области в 2010 году». 2010. URL: <http://www.mprso.ru>.

Комплексный доклад о состоянии окружающей природной среды в Челябинской области в 2010 г. 2010. URL: <http://mineco174.ru/files/media/doklad/2010/index.html>.

Новоселов, Н. В. 2006. *Карабаи. Страницы истории*. Челябинск: ЧПО «Книга».

Обзор загрязнения природной среды в Российской Федерации за 2004 г. М.: Метеоагентство Росгидромета, изд-во Росгидромета, 2005.

Орешкина, Т. А. 2012. Экологическое сознание населения старопромышленных городов Урала: основные конструкторы информационной политики региона. *Власть* 4.

Тихонов, А. В.

2009. Социология управления. Теоретические основы. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Канон+, РООИ «Реабилитация».

(Отв. ред.) 2010. *Социология управления: стратегии, процедуры и результаты исследований*. М.: Канон+, РООИ «Реабилитация».

Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Spector, M., Kitsuse, J. 1977. *Constructing Social Problems*. Menlo Park, CA: Cummings.