

РЕФОРМА ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В ОЦЕНКАХ РОССИЯН

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	2
1. РОССИЯНЕ О СОСТОЯНИИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА И НЕОБХОДИМОСТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ	3
2. ОТНОШЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ К ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ РЕФОРМЕ	4
2.1 Хотя значительное число граждан не удовлетворено состоянием жилищно-коммунального хозяйства и считает преобразования в этой сфере нужными и необходимыми, большая часть из них тем не менее не спешит поддерживать объявленную Правительством страны жилищно-коммунальную реформу.....	4
2.2 Главные причины “неприятия” населением реформистских планов Правительства.....	6
3. ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ О ВАЖНЕЙШИХ НАПРАВЛЕНИЯХ РЕФОРМЫ	7
3.1 О повышении квартплаты	7
3.2 О системе социальной защиты при проведении реформы	11
3.3 О системе адресной социальной защиты	12
3.4 О конкуренции в жилищно-коммунальном хозяйстве	13
3.5. Роль и возможности органов местного самоуправления в реализации задач реформы ЖКХ.....	14
4. ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНАЯ РЕФОРМА И ОТНОШЕНИЕ К ВЛАСТИ	17
НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	18
ИСТОЧНИКИ.....	19

Введение

Жилищно-коммунальная реформа является важной составной частью общеэкономических преобразований в стране и одним из главных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Жилищно-коммунальная реформа, как и все преобразования в социальной сфере, затрагивает интересы каждого россиянина и вызывает большой общественный резонанс. Задача настоящего обзора - на основе общероссийских и региональных опросов общественного мнения охарактеризовать отношение населения России к преобразованиям в жилищно-коммунальном хозяйстве.

Всероссийские опросы общественного мнения относятся к периоду весны-осени 1997 г. Они проводились Фондом "Общественное мнение" (ФОМ) - по запросу Отдела исследования и анализа общественного мнения Администрации Президента РФ и Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ)¹.

Важно учитывать, что реформа жилищно-коммунального хозяйства страны неизбежно носит "региональный" характер. Субъекты Федерации и муниципальные образования заметно отличаются друг от друга по своей финансовой и материальной базе, по уровню денежных доходов населения, состоянию жилищного фонда и степени своей готовности к проведению жилищно-коммунальной реформы, а также условиям, в которых будут проходить преобразования. Закономерно, что в реформировании ЖКХ в различных регионах используются неодинаковые подходы. **Исследования общественного мнения, проведенные в ряде российских городов** позволяют выявить неизбежные "региональные" различия в реакции общественного мнения на проведение преобразований.

В настоящем обзоре анализируются данные опросов общественного мнения в Ярославской области², в городах Ростов-на-Дону³, Воронеж⁴, Омск⁵, Новгород, Волгоград, Рыбинск⁶.

Использовались также данные социологических исследований, проведенных в С.-Петербурге и Москве. Исследования в Ярославской области, Ростове-на-Дону осуществлялись в период до начала каких-либо широкомасштабных нововведений в жилищно-коммунальной сфере и относятся к периоду весны-осени 1997 г. Опросы в

¹ Фонд "Общественное мнение". Проводит еженедельные общероссийские опросы по репрезентативной выборке, 1,5 тыс. респондентов. Метод - интервью.

ВЦИОМ проводит опросы по общероссийской репрезентативной выборке, 1,6 тыс. респондентов.

² Опрос проведен Аналитическим центром Администрации Ярославской области. Репрезентативная выборка. Опрошено 1010 жителей области.

³ Опрос проведен Информационно-аналитическим отделом Администрации Ростовской области. Маршрутная случайная выборка с корректировкой по демографическим квотам и по уровню образования. Опрошено 195 жителей всех городских районов.

⁴ Опрос проведен Институтом общественного мнения "Квалитас" совместно с ОИАОМ. Репрезентативная выборка. Метод - интервью.

⁵ Опрос проведен Центром гуманит., соц.-экон. и политич. исследований (ГЭПИЦентр-1) совместно с ОИАОМ. Репрезентативная выборка. Опрошено 500 чел. Метод - интервью.

⁶ Опрос проведен Институтом сравнительных социальных исследований (ЦЕССИ) совместно с Оксфордским университетом по программе TACIS. Репрезентативная выборка. Опрошено 1000 респондентов (в каждом городе). Метод - интервью.

Новгороде, Волгограде, Рыбинске были проведены в декабре 1997 г., в Омске и Воронеже - в феврале 1998 г. и позволяют определить отношение их жителей к реформе на первом этапе ее реализации.

1. Россияне о состоянии жилищно-коммунального хозяйства и необходимости преобразований

Логично предположить, что оценка населением состояния жилищно-коммунальной сферы должна во многом предопределять и отношение граждан к начавшимся преобразованиям.

Как показывают **всероссийские опросы общественного мнения**, значительная часть населения не довольна состоянием жилищного фонда и работой жилищно-коммунальных служб. Почти половина россиян -42% - оценивает работу своих жилищно-коммунальных служб неудовлетворительно. Другая половина опрошенных не высказывает особого недовольства положением вещей в жилищно-коммунальной сфере. Так, 31% жителей вполне довольны работой жилищно-коммунальной службы (ФОМ, ноябрь 1997 г.). Таким образом, значительная - хотя и не преобладающая - часть населения имеет все основания считать преобразования в жилищно-коммунальной сфере назревшими.

Закономерно, что суждения населения о качестве работы коммунальных служб и необходимости преобразований в этой сфере значительно варьируются в различных регионах - о чем свидетельствует данные **региональных опросов** общественного мнения.

Недовольство состоянием жилищно-коммунального хозяйства особенно свойственно жителям **Москвы и С.-Петербурга**, где 60% опрошенных называет состояние своих домов и работу жилищно-коммунальных служб "**неудовлетворительными**". У жителей других городов состояние жилищно-коммунальной сферы вызывает несколько меньше нареканий - 30-40% горожан, судя по данным общероссийских опросов, удовлетворены работой коммунальных служб (41% в больших и 32% в периферийных городах) (ФОМ, ноябрь 1997 г.).

Опрос, проведенный в **г.Воронеже** (февраль 1998 г.), говорит о высокой напряженности в жилищно-коммунальной сфере этого города. Только 25% жителей города в той или иной степени "**удовлетворительно**" оценивают работу жилищно-коммунальной службы, которая отвечает за эксплуатацию их дома. Значительное большинство (70%), напротив, оценивают ее как "**неудовлетворительную**". Столь же остро ситуация в жилищно-коммунальном секторе воспринималась жителями **Ростова-на-Дону**, где более 70% респондентов (апрель 1997 г.) не были довольны качеством коммунального обслуживания.

Менее напряженное положение, судя по данным социологических исследований, - в **Омске**. Почти 44% его жителей в той или иной степени удовлетворены работой жилищно-коммунальной службы, которая отвечает за эксплуатацию дома, несколько большее число горожан - 48% , напротив, недовольны (февраль 1998 г.).

Судя по данным воронежского и омского исследований, неудовлетворенность жителей состоянием жилищно-коммунальной сферы ведет к признанию ими необходимости преобразований. Так, лишь незначительное число жителей Воронежа, города, где крайне сильно недовольство качеством коммунального обслуживания, отвергают реформу как “ненужную”: большинство воронежцев (54%) признают ее необходимость и только 19% считают ненужной. В Омске лишь 13% горожан посчитали преобразования в этой сфере “ненужными”. Несомненно, это является хорошей основой для реализации реформы.

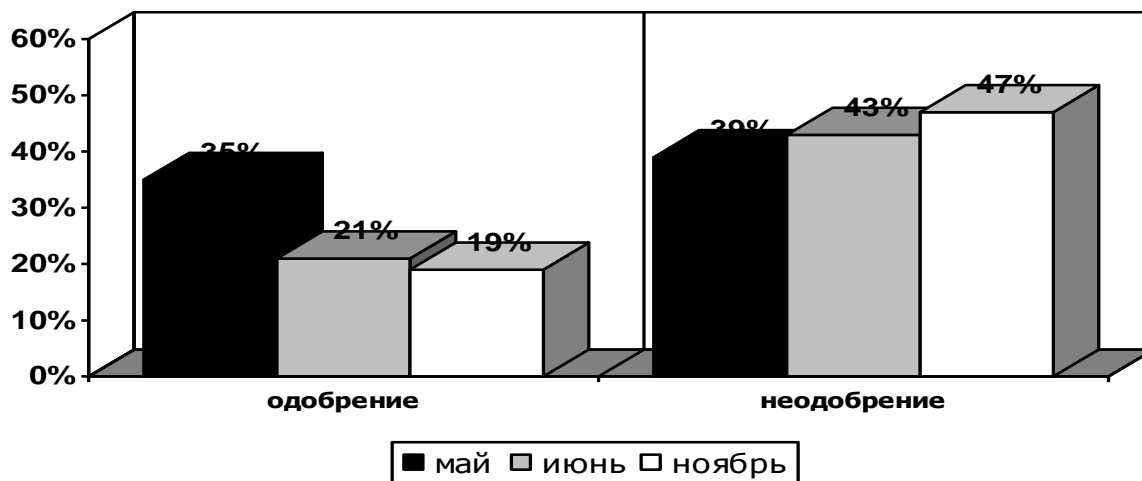
Однако ни уверенность в необходимости преобразований, ни неудовлетворенность состоянием жилищно-коммунальной сферы не могут заставить горожан безусловно одобрить “жесткие” реформистские меры.

2. Отношение населения к жилищно-коммунальной реформе

2.1 Хотя значительное число граждан не удовлетворено состоянием жилищно-коммунального хозяйства и считает преобразования в этой сфере нужными и необходимыми, большая часть из них тем не менее не спешит поддерживать объявленную Правительством страны жилищно-коммунальную реформу.

В 1997 году общественная поддержка реформе была невелика, более того, в течение всего года она постепенно сокращалась. За этот же период значительно возросла неопределенность в суждениях о проводимой реформе, что говорит как о слабости информационно-пропагандистского обеспечения преобразований, так и о непопулярности первых шагов по их реализации.

Если в мае 1997 г., в момент объявления реформы, соотношение сторонников и противников преобразования ЖКХ было примерно равным (35% к 39% соответственно), то к концу года общественное мнение склонялось скорее в сторону отрицательного отношения к реформе. По сравнению с маем 1997 г. число одобряющих подобные меры Правительства к ноябрю сократилось почти вдвое и составило 19%. А количество тех, кто неодобрительно относится к реформе, увеличилось на 10% и достигло в ноябре 1997 г. 47%. Возросло число “не знающих, что и думать о реформе” - с 26% в мае до 34% в ноябре 1997 г. (ФОМ, май, ноябрь 1997 г.).



Наибольшую поддержку жилищно-коммунальной реформе выражали сторонники Б.Ельцина и Б.Немцова, тогда как негативную оценку реформы скорее были склонны демонстрировать приверженцы взглядов Г.Зюганова. Однако сокращение социальной базы реформы происходило в равной степени как за счет последователей КПРФ, так и за счет сторонников “демократического лагеря”.

Особое неприятие реформы свойственно слабозащищенным социальным слоям. Противников реформы больше среди материально плохо обеспеченных категорий населения, среди тех, кому, по их собственным словам, “не удалось приспособиться к нынешним условиям жизни, кто живет хуже, чем до реформ начала 90-х гг”.

Напротив, реформу, начатую Правительством, склонны поддерживать материально благополучные категории населения (те респонденты, которые, по их словам, “после реформ 1992 г. стали жить лучше”). Однако даже среди них противники реформы преобладают.

Нет существенной разницы в отношении к жилищно-коммунальной реформе у жителей столиц, крупных и малых городов - везде число противников реформы значительно превышает количество сторонников, везде наблюдается отрицательная динамика в отношении к ней. При этом чем меньше город, тем больше неопределенности в оценке реформы. Так, в ноябре прошлого года число “неопределившихся” в больших и малых городах достигало 34% (тогда как в Москве и С.-Петербурге оно не превышало 16%) (ФОМ, ноябрь 1997 г.).

Данные опросов, проведенных в ряде **городов России**, говорят о том, что многие горожане готовы поддержать реформу - но только в том случае, если она не приведет к ухудшению материального положения населения.

Несмотря на то, что большинство жителей г. **Воронежа** согласно с необходимостью проведения преобразований, только 3% горожан безусловно одобряют реформу, не выдвигая никаких дополнительных требований к характеру ее проведения. Большинство же, хотя и соглашается с тем, что реформа необходима, настороженно относятся к предстоящим преобразованиям. Они либо называют объявленную Правительством страны реформу

“несвоевременной” (21%), либо готовы одобрить ее только в том случае, если она не приведет к повышению квартплаты (29%). Наиболее жесткую позицию по отношению к реформе занимают 19% воронежцев - они вряд ли легко изменят свою точку зрения, т.к. отрицают даже необходимость каких-либо преобразований в этой сфере (февраль 1998 г.).

Аналогичная картина - в Омске. Тут также не многим более 3% горожан одобряют реформу и считают ее “своевременной”. Остальные предлагают отложить преобразования (31%). Такая же доля населения, что и в Воронеже, настроена по отношению к реформе бескомпромиссно - 19% горожан ее отвергают, отказываясь принять на каких бы то ни было условиях.

Опросы, проведенные в Омске и Воронеже, подтверждают общероссийские данные о неопределенности отношения населения к реформе. Если в Воронеже “ничего не слышали о реформе” 20% горожан, то в Омске - более 44% его жителей. Высокая доля тех, чье мнение о реформе еще не сложилось, говорит о том, что реальные преобразования в городском жилищно-коммунальном хозяйстве еще не начались, контуры реформы не определились.

2.2 Главные причины “неприятия” населением реформистских планов Правительства

По данным общероссийских исследований, негативное отношение граждан к начавшейся реформе объясняется не отрицанием ее необходимости, а реальной угрозой повышения квартплаты и тарифов на коммунальные услуги, непроработанностью системы социальной защиты.

В том, что квартплата и коммунальные тарифы возрастут, не сомневается почти никто. Заверения Правительства, что в результате реформы больше платить за жилье будут наиболее обеспеченные, тогда как для бедных будут предусмотрены субсидии, - не успокаивают граждан. 77% россиян - далеко не только материально благополучных - ждут повышения коммунальных платежей (ФОМ, ноябрь 1997 г.).

Неодобрительное отношение к реформе - кроме ожидаемого в результате ее проведения ухудшения материального положения большинства семей - объясняется также и тем, что большинство россиян не верят, что она принесет еще какие-либо - кроме повышения тарифов - результаты. Граждане опасаются, что реформа никак не скажется на качестве коммунальных услуг. Только пятая часть опрошенных (11%) полагает, что в результате жилищно-коммунальной реформы качество коммунального обслуживания улучшится, тогда как подавляющее большинство (74%) считает, что качество обслуживания останется на прежнем уровне или даже ухудшится.

Как Вы думаете, в результате жилищно-коммунальной реформы качество коммунального обслуживания.... (ФОМ, ноябрь 1997 г.)

улучшится	11%
останется на прежнем уровне	55%
ухудшится	19%
затрудняюсь ответить	15%

Судя по данным опросов, проведенных в российских городах - **Ростове, Волгограде, Новгороде, Рыбинске** (Ярославская область) не верят, что удорожание коммунальных услуг будет сопровождаться улучшением их качества. Таким образом, главным препятствием, которое мешает населению одобрить реформу, - даже тем, кто считает преобразования в этой сфере назревшими и необходимыми, - являются опасения, что реформа приведет к росту тарифов, но никак не отразится на качестве коммунальных услуг.

3. Общественное мнение о важнейших направлениях реформы

3.1 О повышении квартплаты

Одно из главных официальных обоснований необходимости реформирования ЖКХ состоит в том, что бюджет страны не выдерживает затрат на жилищно-коммунальное хозяйство и следует искать другие источники финансирования этой сферы. В соответствии с концепцией реформы, именно население должно нести основные расходы по содержанию жилищно-коммунального хозяйства (так, населению страны к 2003 г. придется оплачивать 100% стоимости затрат на жилищно-коммунальные услуги).

Очевидно, что планируемое повышение тарифов на услуги жилищно-коммунальных служб обладает значительным конфликтным потенциалом и является одной из главных причин неприятия россиянами реформаторских планов Правительства РФ в этой сфере.

Одно из положений концепции реформирования, которое должно было бы смягчить социальную напряженность перед лицом всеобщего повышения тарифов, состоит в том, что *“повышение будет проходить параллельно с ростом доходов граждан”*.

Однако, судя по данным социологических исследований, негативные тенденции в изменении благосостояния граждан пока преобладают над позитивными. Россияне в настоящее время не чувствуют улучшения своего материального положения⁷. Так, только 12% опрошенных указали, что за последний год их доходы выросли. У большинства они остались прежними (42%) либо сократились (44%) (ФОМ, март 1998 г.).

Другое предложение, призванное смягчить социальную напряженность, состоит в том, что повышение затронет только наиболее состоятельных граждан, тех, кто *“по своим доходам способен оплатить 100%-ю стоимость*

⁷ Доля тех, кто оценивает свое материальное положение как *“плохое”* и *“очень плохое”* за последние полтора года не сократилось (52% в июле 1996 г., 50% в июле 1997 г.) Абсолютное большинство - 84% россиян - утверждают, что денежные доходы их семьи отстают от роста цен (ВЦИОМ, сентябрь 1997 г.).

услуг”. Однако, по данным опросов, лишь немногие россияне относят себя к числу “состоятельных”. Скорее всего, категория, для которой планируется повышение тарифов, будет состоять из тех, кто сам не считает себя способным платить за жилищно-коммунальные услуги больше, чем платит в настоящее время.

Число граждан, финансовые возможности которых, по их утверждениям, исчерпаны, существенно превышает число тех, для которой существующий в настоящее время уровень платы представляется несущественным. По данным опроса, проведенного ВЦИОМ в сентябре 1997 г., для 28% россиян (и их семьи) оплата жилья и коммунальных услуг “не представляет трудностей”. Однако для большей части населения оплата жилья и сейчас “слишком высока” (50%). Плата за коммунальные услуги представляется “слишком высокой” для почти 60% опрошенных.

По данным ФОМ (июнь 1997 г.), всего 4% опрошенных считают размер коммунальных платежей *низким* по отношению к своему доходу и *могли бы платить больше за лучшее качество коммунальных услуг*. Остальные 90% респондентов придерживаются иной позиции. Большая часть из них (50%) считают размер своих коммунальных платежей “чрезмерно большим”, который “платить невозможно”. Для других (40% населения) размер коммунальных платежей в целом приемлем, но “больше платить они не стали бы даже за повышенное качество коммунальных услуг”.

Как Вы оцениваете размер коммунальных платежей по отношению к своему доходу? (ФОМ, июнь 1997 г.)

Чрезмерно большие, платить невозможно	50%
Приемлемые, но больше платить не стал бы даже за повышенное качество коммунальных услуг	40%
Низкие и мог бы платить больше за лучшее качество коммунальных услуг	4,5%
Затрудняюсь ответить	6%

Таким образом, число граждан, готовых спокойно принять повышение тарифов, - крайне незначительно. У абсолютного большинства такая мера вызывает сильное неприятие, что закономерно может послужить причиной роста напряженности в обществе.

Особенно тяжелым “груз” коммунальных и квартирных платежей кажется жителям небольших городов (что скорее всего объясняется низким - по сравнению с общероссийскими показателями - уровнем их доходов). В *небольших городах* более половины (56%) жителей говорят, что для них существующие коммунальные платежи “чрезмерно большие, их платить невозможно”. Но даже в более благополучных больших городах, а также в Москве и С.-Петербурге, где наиболее велика доля тех, для кого настоящий уровень платежей “приемлем” (48% в столицах), тем не менее абсолютное большинство

горожан заявляет, что *“платить бы больше не стали даже за повышенное качество коммунальных услуг”*. И в малых, и больших городах доля тех, кто считает свои платежи низкими и согласился бы платить больше за лучшее качество коммунальных услуг не превышает 4-6% (ФОМ, ноябрь 1997 г.).

Чаще всего именно в небольших городах жители вынуждены задерживать платежи на значительные сроки из-за недостатка денег (если в Москве и С.-Петербурге в срок платят большинство - 60%, а задерживают на срок менее 1 месяца 24% жителей, то в больших нестоличных и тем более в малых городах число *“неплательщиков”* (46-47%) превышает число тех, кто вносит деньги в срок (34-36%) (ВЦИОМ, сент. 1997 г.).

Данные **региональных исследований** соответствуют общероссийским данным.

Так, в **Омске и Воронеже** лишь крайне незначительное число граждан считают существующие платежи *“небольшими”* и заявляют о своей готовности *“платить больше за лучшее качество коммунальных услуг”* (6% жителей Воронежа и 3% - Омска). Для остальных же платежи *“чрезмерно большие, платить их очень трудно”* (соответственно 51% и 60%). Для другой - довольно значительной - части горожан (41% в Воронеже и 32% в Омске) существующий уровень платежей *“приемлем”*, но больше платить они бы не смогли *“даже за повышенное качество коммунальных услуг”* (февраль 1997 г.).

Изучение данных опроса населения в **Ярославской области** и материалов по подготовке реформы в Администрации области подтверждают мнение, что повышение тарифов вряд ли окажется умеренным и ограничится лишь отдельной группой обеспеченных граждан.

По расчетам администрации Ярославской области (август 1997 г.), в случае принятия решения о повышении коммунальных платежей оно могло бы затронуть почти 72% семей. В зависимости от качества занимаемого жилья плата могла возрасти для 38% семей почти в 2-3 раза, для остальных 22% - в полтора раза.

Как показывают опросы, население в области не готово к столь резкому повышению тарифов и в случае повышения суммы оплаты просто отказалось бы платить: большинство не считает для себя возможным платить больше, чем сейчас (так заявили почти 60% ярославцев).

В то же время, судя по данным опроса, можно найти и некоторые *“резервы”*: треть жителей области (30%) согласилась бы на повышение квартплаты - правда, на сумму, значительно уступающую той, на которую действительно планировалось повышение. Но как раз именно *“размер”* повышения, как показывают данные других исследований, будет носить принципиальный характер.

Данные **новгородского и волгоградского** опросов показывают, что в случае повышения платы за коммунальные услуги на 100% в среднем 17-18% горожан намерены принять участие в акциях протеста. Но если повышение будет менее значительным и составит 50%, в акциях протеста примут участие, по данным опросов, не более 10-11%. Таким образом, повышение тарифов лишь незначительно усиливает готовность граждан участвовать в акциях массового протеста (ЦЕССИ, декабрь 1997 г.).

Более популярным, чем акции протеста, будет путь *“пассивного сопротивления”*: в случае 100%-го повышения тарифов в Волгограде 21% населения намерены прекратить платить за коммунальные услуги. В Новгороде этот показатель, судя по опросам, составляет 14%. Но в случае более

умеренного повышения цен к такому средству собирались прибегнуть гораздо меньшее число горожан - всего 8%. Таким образом, в случае резкого повышения тарифов такие неприятные для власти меры, как отказ платить или акции протеста - готовы были избрать в среднем 35-40% населения, и почти в 1,5 раза меньше, если повышение окажется не столь значительным (на 50%).

При повышении цен на коммунальные услуги граждане в большей степени склонны рассчитывать на самих себя: они скорее всего будут экономить на других расходах (27-31%), меньше пользоваться коммунальными услугами (15-17%). Т.о. наиболее вероятным ответом населения на повышение цен станет сокращение своих потребностей, переход на более жесткий режим экономии. Кроме того, если тарифы возрастут не столь резко, то часть населения надеется компенсировать расходы за счет дополнительных заработков (15-17% ответят именно так на повышение платы).

Более тяжелое положение у жителей **небольших городов**. В небольших городах меньше возможностей найти дополнительный заработок - компенсировать затраты на коммунальные услуги в случае 100%-го их удорожания надеются лишь 8% населения Рыбинска, причем на это рассчитывают в основном наиболее обеспеченные граждане.

Остальные, скорее всего, откажутся от платы. Как показывают данные опроса в **г. Рыбинске**, почти треть населения города в случае 100%-го повышения цен на коммунальные услуги вовсе прекратит вносить плату. При этом быстрее всего окажутся исчерпанными возможности малоимущих. Например, 57% тех, чей доход на члена семьи в месяц составляет менее 200 руб., заявляют о намерении перестать платить. Те, кто материально более обеспечен, постараются продолжать вносить платежи (ЦЕССИ, декабрь 1997 г.).

При разработке реформы нередко подразумевается, что «широкомасштабное» повышение тарифов стимулирует *рыночное перераспределение жилья в зависимости от доходов жильцов*. Однако, как показывают опросы, это сильно обострит ситуацию в городах. Только единицы готовы спокойно принять необходимость менять свое жилье на более дешевое. Так, всего лишь 2% жителей Новгорода, Волгограда и Рыбинска готовы в случае повышения цен искать более дешевое жилье.

Данные опроса, проведенного в марте-апреле 1997 г. в г. **Санкт-Петербурге**⁸, позволяют определить реакцию горожан на первые шаги, осуществленные администрацией города в рамках жилищно-коммунальной реформы. Социальная база реформы, как и ожидалось, оказалась довольно узка. Как показывают статистические данные, после двойного повышения квартплаты в городе почти 20% семей отказались платить.

⁸ Опрос проведен проектным бюро «Стратегический план для С.-Петербурга». Выборка репрезентативная. Опрошено 1011 горожан,. Метод - прессовый опрос (через публикацию анкеты в газетах) и телефонный опрос.

Абсолютное большинство горожан - 61% - посчитало новые тарифы по уплате коммунальных услуг *“необоснованными и завышенными”*. Не смягчила ситуацию и предложенная система денежных дотаций, которая почти половиной опрошенных была названа *“непродуманной и усложненной”*. Такого мнения придерживалось преобладающее большинство респондентов независимо от возраста, образования и социального положения.

Но наиболее тяжело реформу переживают пожилые люди - среди них доля не приемлющих новые тарифы достигает 82%, а доля тех, кого не устраивает система компенсаций - 64%. В группе лиц, наиболее остро чувствующих свою социальную незащищенность, чаще всего встречаются научные работники, рабочие и представители гуманитарной сферы - врачи, учителя.

Как *“неприятную, но неизбежную меру”* повышение тарифов оценили в среднем 19% петербуржцев. Но только 1% горожан полностью и безусловно поддержал начавшуюся реформу. Такая позиция чаще всего свойственна людям молодым (25-29 лет): 43% в этой возрастной категории респондентов полагали, что повышение тарифов - *“неприятная, но неизбежная мера”*. В остальных возрастных группах, за исключением лиц пенсионного возраста, этой точки зрения придерживались не более 18-20% опрошенных. Из всех социальных групп такая позиция пользовалась наибольшей популярностью среди предпринимателей (41%).

3.2 О системе социальной защиты при проведении реформы

В массовом сознании глубоко укоренилось представление о необходимости прочной системы государственной социальной защиты при проведении реформ вообще и жилищно-коммунальной - в частности.

Так, абсолютное большинство опрошенных считают необходимым гарантированное государственное обеспечение малоимущих семей и создание дифференцированной системы оплаты жилья в зависимости от доходов семьи. 92% высказались за то, что *“малообеспеченным людям государство обязано оказывать помощь и выдавать жилищные субсидии”*; 70% - что *“обеспеченные люди должны платить более высокую квартплату”*, 85% - что *“при определении размера квартплаты должна учитываться не только площадь жилья, но и доход семьи”* (ФОМ, май 1997 г.).

Итак, россияне в подавляющем своем большинстве стоят на той позиции, что *“за бедных должны платить богатые”*. Однако конкретное определение категории *“наиболее обеспеченных”* может представить определенные трудности и должно быть очень четко просчитанным. Так, некоторые меры, которые на первый взгляд могли бы рассматриваться как социально справедливые, не встречают поддержки у значительной части населения. Трудности, с которыми придется столкнуться при определении категории, для которой можно будет

безболезненно повысить тарифы, демонстрируют данные некоторых **региональных исследований**, в частности, опроса, проведенного в г. **Ростов-на Дону** (апрель 1997 г.).

Хотя у ростовчан не вызывал сомнений принцип, что размер оплаты жилья и коммунальных услуг должен зависеть от уровня доходов в семье (73%), значительная часть населения (50%) выступала *против введения 100%-ной оплаты излишков жилой площади* (т.е. площади сверх социальной нормы) - (противоположной позиции придерживались 35% ростовчан). Разделились мнения и по поводу того, следует ли *взимать повышенную оплату с граждан, имеющих в собственности более одной квартиры (дома)*. Если 41% горожан одобрил бы такое решение, то столько же выступили бы против него. По всей видимости, сдержанное отношение ростовчан к этим мерам объясняется опасением, что на практике они могут затронуть категории, относящиеся к далеко не самым благополучным.

3.3 О системе адресной социальной защиты

Как известно, концепция реформы предусматривает переход на “адресное субсидирование социально-уязвимых слоев населения”. Но, как показывают недавние **общероссийские опросы** (ФОМ, март 1998 г.), население без энтузиазма воспринимает это предложение.

По мнению большинства опрошенных, жилищно-коммунальные службы должны получать дотации из бюджета с тем, чтобы квартплата была ниже для всех жильцов (54%). Для них нежелательно, чтобы вместо этого государство направляло деньги на субсидии малоимущим, а другие стали бы полностью оплачивать услуги коммунальных служб, нести не смягченные дотациями расходы по квартплате. С таким вариантом согласилась бы только четверть опрошенных - их, по всей видимости, и можно считать сторонниками системы *адресной социальной защиты*.

Неприятие адресной социальной защиты объясняется опасениями, что введение новой системы - взамен прежней “всеобщей” - неизбежно приведет к сокращению социальной помощи для большинства в ней нуждающихся. Граждане предполагают, что прежние социальные льготы для них будут отменены, а предусмотренная взамен “адресная помощь” вряд ли будет распространяться на них лично.

Об этом, в частности, свидетельствует тот факт, что надежда получить дотации у населения постепенно исчезала (по данным за 1997 г.). С июня по ноябрь 1997 г. почти вдвое сократилось число тех, кто рассчитывал на получение дотаций при оплате жилья - с 57% в июне до 30% в ноябре. При этом также без малого вдвое выросла доля людей, которые не надеются получить частичную компенсацию коммунальных платежей - с 26% до 47%.

Введение новой “адресной” системы воспринимается в обществе как отказ государства от своих прежних социальных обязательств, тотальное сокращение социальной помощи - причем в условиях роста тарифов.

Настороженное отношение к системе адресной социальной защиты обусловлено и тем, что лишь немногие жители ясно представляют себе, на кого именно будут распространяться дотации, знают, как будет определяться их размер. Граждане не уверены, что категории “нуждающихся” будут определяться “по справедливости”.

3.4 О конкуренции в жилищно-коммунальном хозяйстве

Одна из целей реформы - ликвидация монополизма в жилищно-коммунальном хозяйстве, переход на конкурсные принципы обслуживания домов. Данные **всероссийских опросов** свидетельствуют о том, что этот “либерально-рыночный” аспект реформы может встретить поддержку россиян, хотя далеко не все уверены, что это улучшит положение в жилищно-коммунальном секторе.

Во всяком случае идея введения конкурентных принципов не вызывает никакого неприятия у населения: противники идеи конкурентности коммунальных служб немногочисленны. В 1997 г. только 5% россиян полагали, что в результате этой меры *состояние их дома и качество коммунального обслуживания ухудшится* (ФОМ, июнь и ноябрь 1997 г.). Гораздо более распространенной является позиция, что конкуренция никак не повлияет на состояние жилищно-коммунальной сферы: 30% не верят, что конкуренция между жилищно-коммунальными службами будет способствовать улучшению качества коммунальных услуг.

Примерно такая же по численности группа населения - 35% - все же верит в действенность конкуренции, в то, что конкуренция сможет привести к улучшению качества коммунального обслуживания. В большинстве своем эти граждане являются сторонниками правительственных планов реформирования жилищно-коммунальной сферы. Важно отметить, что на протяжении 1997 года общественная поддержка идеи создания конкурентной среды в ЖКХ усиливалась (с 29% в июне до 35% в ноябре, ФОМ).

В то же время в 1997 г. значительная часть респондентов. - 31% - не имела четкого мнения о том, внесет ли *создание конкурентной среды в коммунальной сфере* позитивные изменения в их жизнь, что говорит и о незнакомстве россиян на практике с работой конкурирующих между собой коммунальных служб.

Как Вы думаете, если жильцы Вашего дома смогут выбирать для себя одну из нескольких конкурирующих жилищно-коммунальных служб, то качество коммунального обслуживания ... (ФОМ, ноябрь 1997 г.)

улучшится	35%
останется на прежнем уровне	29%

ухудшится	5%
затрудняюсь ответить	31%

В целом лояльное отношение респондентов к этому аспекту реформы позволяет предположить, что в информационно-идеологическом обеспечении реформы оно может служить той “опорной точкой”, от которой можно отталкиваться при формировании более привлекательного в глазах россиян образа реформы в целом.

Если судить по данным общероссийских опросов, проводимых Фондом “Общественное мнение”, чаще всего верят в позитивные результаты действия принципов конкуренции жители **Москвы и С.-Петербурга** (52%) (ФОМ, ноябрь 1997 г.).

Однако важно отметить, что в целом позитивное отношение к принципам конкуренции не означает, что у горожан есть желание кардинально перестроить систему управления жилищно-коммунальным хозяйством. Об этом говорят опросы, проведенные в ряде **российских городов**.

Так, **новгородское и волгоградское исследования** показывают, что в настоящее время население не готово к перераспределению ответственности за обеспечение коммунальными услугами. Частные компании в сфере оказания коммунальных услуг не пользуются доверием населения. В Волгограде, Новгороде и г. Рыбинске не более 8-10% опрошенных ответили, что доверили бы обеспечение коммунальными услугами частной компании. Абсолютный приоритет отдается местным властям: именно они рассматриваются большинством населения как наиболее надежные организации, способные организовать коммунальное обслуживание, проследить за водо- и газоснабжением, подачей электроэнергии. В Волгограде и Новгороде соответственно 51% и 57% респондентов указали, что в целом доверяют местным властям в их работе по обеспечению пользования социальными услугами (в т.ч. и коммунальными). Не доверяют местной власти сравнительно немногие (15-18%) (ЦЕССИ, декабрь 1997 г.).

Горожане, судя по этим данным, не видят альтернатив местной власти: ни частные фирмы, ни предприятия не рассматриваются как более способные организовать обеспечение населения коммунальными услугами.

3.5. Роль и возможности органов местного самоуправления в реализации задач реформы ЖКХ

Одно из направлений реформы - самоорганизация собственников и нанимателей жилья с целью контроля за качеством коммунальных услуг, участия в управлении жилищно-коммунальной сферой. Товарищества собственников и нанимателей жилья должны, в соответствии с планами реформы, самостоятельно решать вопросы организации обслуживания и эксплуатации

жилья, определять порядок расходования средств, выделяемых на эти цели (в ряде городов даже планируется выдавать дотации не коммунальным службам, а непосредственно нанимателям или владельцам жилья). Именно жилтоварищества, как предполагает концепция реформы, должны стать “приемщиками” оказанных услуг, осуществлять контроль за их качеством, получать полную информацию о расходовании денежных средств.

Создание механизмов, обеспечивающих участие жильцов в принятии решений в этой области, может стать основой для преодоления недоверия населения к правительственным планам реформирования жилищно-коммунальной сферы.

Кроме того, в случае успешного развития товариществ жилищно-коммунальная реформа может стать мощным стимулом развития низовых самоуправленческих структур. Но это будет возможно только в том случае, если населению будут разъяснены доступные и понятные механизмы “участия” в решении вопросов дома (улицы и т.д.), определены функции товариществ, их обязанности и права.

Главным препятствием на пути развития самоуправленческих структур может стать неготовность населения к самоорганизации для самостоятельного решения задач жилищно-коммунального хозяйства.

Прежде всего, россияне сами не верят в реальность самоорганизации и действенность работы самоуправляющихся обществ. Так, данные опросов отражают скептическое отношение населения к *возможностям самоорганизации, создания самоуправленческих структур, которые могли бы контролировать работу коммунальных служб*. К концу прошлого года только 11% опрошенных считали возможным объединение жильцов дома, тогда как около 70% придерживались противоположной точки зрения, не рассчитывая на инициативу жильцов дома в решении жилищно-коммунальных проблем (ФОМ, ноябрь 1997 г.).

В 1997 году лишь немногие жильцы были готовы участвовать в работе такого рода структур. Большинство россиян - 62% - по их словам, не желали принимать участия в работе органов, которые решали бы проблемы жителей квартала, дома, улиц, где они живут.

И все же можно говорить о готовности части населения участвовать в работе самоуправленческих структур. Почти 30% респондентов заявили, что *готовы принять личное участие в работе органов, которые решали бы проблемы жителей их квартала* (улицы, дома, поселка) и контролировали бы работу обслуживающих их коммунальных служб (ФОМ, июнь 1997 г.).

Отношение населения к созданию товариществ еще раз подтверждает предположение, что большинство россиян не стремятся кардинально менять систему управления жилищно-коммунальным хозяйством. По данным июньского 1997 г. опроса ФОМ, 61% россиян полагали, что местными проблемами должны

заниматься уже существующие органы городского хозяйства (ЖЭКи, РЭУ). Противоположной позиции придерживались 23% респондентов, уверенных, что полномочия по решению соответствующих задач должны перейти в руки местного сообщества. По их мнению, жители городских кварталов, улиц должны *самостоятельно (через выборные домовые комитеты, собрания своих представителей) решать и контролировать решение местных проблем.*

Именно эта “активистски” настроенная часть населения, а также те, кто лично сам готов принять участие в работе самоуправленческих структур, гораздо чаще выражали поддержку преобразованиям жилищно-коммунальной сферы, намеченных Правительством. Этот факт еще раз подтверждает, что внимание к этому направлению реформы - укреплению товариществ собственников и нанимателей жилья - может укрепить общественную поддержку реформы в целом.

Судя по данным **региональных опросов общественного мнения**, самым незначительным “самоуправленческим” потенциалом обладают жители **Москвы и С.-Петербурга**. Почти 73% респондентов в этих городах не намерены принимать участие в работе органов, которые решали бы проблемы жителей их квартала, улицы, дома. Они твердо убеждены, что местными проблемами должны заниматься уже существующие органы городского хозяйства - ЖЭКи, РЭУ и т.д. (75%), а не товарищества и объединения местных жителей (14%). Москвичи и жители С.-Петербурга склонны полагать, что объединению жильцов мешают различия в их доходах и социальном положении, занятость и разобщенность.

Материалы других **региональных исследований** подтверждают данные, полученные в целом по России.

Жители таких городов, как **Новгород и Волгоград**, не верят в возможности развития самоуправленческих структур. Только 4-6% из них указали, что в их домах созданы товарищества жильцов дома или квартала. Надежды на создание в ближайшее время новых товариществ также невелики (на их создание рассчитывали не более 4-5% респондентов).

Как известно, в больших городах разобщенность жильцов, эпизодичность их контактов, слабость связей между соседями препятствует сплочению местного сообщества, сокращает возможности самоорганизации для совместного решения общих проблем. Так, большинство населения Новгорода и Волгограда - в среднем 65% - никак “не сотрудничает с соседями в решении общих проблем”. 35-38% - напротив, поддерживают такого рода контакты с соседями. Несколько выше сплоченность жителей малых городов (г. *Рыбинск*), но отличия в данном случае не носят кардинального характера (ЦЕССИ, декабрь 1997 г.).

Несколько чаще жители **Воронежа и Омска** - по сравнению с россиянами в целом - утверждали, что жители их дома “объединились в товарищества с целью нанять управляющего, обязанного следить за качеством и ценами коммунального обслуживания”, также несколько чаще такое объединение представлялось им вполне возможным (18-21%). Но все же большинство горожан считали это нереальным, главным образом, из-за разобщенности жильцов дома, различий в их доходах и положении (50-52%) (февраль 1998 г.).

Все же, несмотря на незначительное число жилтовариществ в этих городах, часть населения определенно говорит о своей готовности принять участие в работе объединений жильцов дома или квартала - как в Новгороде, Волгограде, Ростове-на-Дону, так и в других городах, в которых респондентам задавались подобные вопросы. Так, более 43% (против 51%) жителей Воронежа заявили, что *“лично готовы принять посильное участие в работе органов, которые решали бы проблемы жителей дома (квартала, улицы) и контролировали бы работу жилищно-коммунальных служб”* - что, несомненно, является очень высоким показателем.

Довольно любопытным является тот факт, что в ходе опроса готовность участвовать в решении задач местного сообщества по вопросам жилищно-коммунального хозяйства продемонстрировали наиболее молодые возрастные группы или лица активного возраста (20-50 лет); а старшие (более 55 лет) - напротив, указали, что участвовать в этом не собираются (65-70%).

Самоуправление жителями Воронежа и Омска рассматривается как возможность улучшить действующую систему управления, но не заменить ее. Так же, как и россияне в целом, кардинально менять существующую управленческую систему они не считают нужным. 74-75% горожан указали, что *“местными проблемами должны заниматься уже существующие органы городского хозяйства (ЖЭКи, РЭУ)...”*. С этим не согласны около 17-18% жителей этих городов. Они настроены более радикально: по их мнению, *“жители городских кварталов (улиц) должны самостоятельно решать и контролировать решение местных проблем - через выборные домовые комитеты, собрания своих представителей”*.

4. Жилищно-коммунальная реформа и отношение к власти

По данным региональных опросов, абсолютное большинство горожан считает, что власть с безразличием отнесется к тем трудностям, которые ждут население при удорожании услуг социальной сферы. Жилищно-коммунальная реформа, как и другие преобразования в социальной сфере, ведущие в ближайшей перспективе к снижению жизненного уровня населения, способны резко снизить доверие населения к власти и углубить отчуждение от нее.

В наибольшей степени это касается федеральной власти. Судя по данным опросов, проведенных в **Новгороде и Волгограде** (ЦЕССИ, декабрь 1997 г.), именно она воспринимается как инициатор и “разработчик” реформы, следовательно, во многом на нее, а не на власть региональную или местную, будет возложена ответственность за возможные издержки или негативные последствия преобразований. По мнению абсолютного большинства горожан, именно федеральная власть - Президент и Правительство - *“играют основную роль в разработке программы преобразований в сфере социальных услуг”* (64%). Вряд ли ответственность ляжет на федеральный парламент - только 9-15% считают его главным “разработчиком” реформы, 9-10% - региональные власти. Немногим более ответственными окажутся городские власти, правда, здесь многое будет зависеть от “веса” городской и областной власти в конкретном регионе. Так, 18% новгородцев считают городские власти “главными в разработке программ в сфере социальных услуг”, и только 10% в качестве таковых называют областное руководство. В Волгограде же скорее всего

областное и городское руководство поровну разделят ответственность за возможные издержки реформы.

Некоторые выводы и рекомендации

Очевидным фактом является неприятие россиянами реформистских планов Правительства РФ и негативная оценка ими первых шагов по ее реализации. Одной из главных причин такого отторжения мы считаем явный “неучет” важности информационно-пропагандистского обеспечения и продвижения реформы.

1. До начала реформы существовали и до сих пор существуют объективные и субъективные предпосылки, которые могли бы стать прочной основой положительного отношения населения к реформе. Прежде всего - это объективно плохое состояние жилищно-коммунального хозяйства, адекватная оценка населением существующего положения вещей в этой сфере, убежденность россиян в необходимости преобразований. Однако в таких “благоприятных” для начала реформы условиях объявленная и начатая Правительством страны реформа встретила в целом негативную реакцию населения.

На первом этапе реализации реформы не было предпринято никаких целенаправленных действий, чтобы, используя информационно-пропагандистские средства, сформировать “положительный” образ реформы. Как следствие - в условиях недоверия общества к любым реформистским начинаниям власти - новые планы Правительства были встречены негативно-настороженно. В сознании россиян сложился однозначно-негативный образ реформы - как мероприятий по повышению тарифов, никак не связанных с улучшением качества коммунального обслуживания.

2. Негативное отношение населения к предстоящей реформе вызвано угрозой резкого повышения тарифов при отсутствии надежной системы социальной защиты.

Недоверие населения к системе адресной социальной защиты является, на наш взгляд, следствием серьезных просчетов в информационной политике Правительства. Настороженное отношение к адресной системе обусловлено незнанием ее сути и опасениями, что ее введение означает лишь сокращение социальной помощи в условиях роста тарифов на жилищно-коммунальные услуги.

3. Мнение россиян о том, что государство, проводя реформу, отказывается от своих обязательств по организации действенной социальной защиты, ведет к

усилению социальной напряженности, к углублению недовольства деятельностью федеральных органов государственной власти.

Хотя массовые выступления протеста в ответ на повышение жилищно-коммунальных тарифов представляются малореальными, но вполне вероятный рост числа “неплательщиков” вряд ли позволит власти решить задачу снижения бюджетных затрат на содержание жилищно-коммунального сектора.

4. На ходе преобразований может отразиться тот факт, что субъектом реформы - ее инициатором и главным “проводником” - воспринимается федеральная власть.

Во-первых, это является дополнительным фактором потенциальной напряженности (так как на Правительство страны возлагается ответственность за все возможные негативные последствия реформы, что еще более способно подорвать и без того невысокий авторитет власти). Гораздо более целесообразным было бы равномерное распределение ответственности между уровнями государственной и местной власти.

Во-вторых, убеждение, что центральная власть “вершит” все преобразования в жилищно-коммунальной сфере, ведет к самоотстранению жителей от участия в них, значительно снижает их инициативу и стремление к самоорганизации для самостоятельного решения проблем ЖКХ.

Общественную поддержку преобразованиям может обеспечить более активное вовлечение населения в решение местных проблем, поощрение создания товариществ жильцов, наделение их четкими полномочиями. В связи с этим целесообразно наладить работу своеобразных информационных служб для населения, которые разъясняли бы полномочия товариществ собственников и нанимателей жилья, возможности выбора коммунальных служб в районах и городах, осуществления контроля над их работой и т.д.

Очевидно, что гораздо более серьезная информационная “поддержка” должна быть направлена на детальные разъяснения конкретных направлений реформы. И в самой концепции реформы, и в нормативных актах по ее реализации содержатся многие положения, разъяснение которых позволит усилить практическое участие населения в преобразованиях жилищно-коммунальной сферы, ослабить неприятие реформы в целом.

Источники

1. Фонд “Общественное мнение”, Серия “Социологические сообщения”. - Результаты опросов населения России 17-18 мая, 28-29 июня, 29-30 ноября 1997 г.
2. ВЦИОМ. Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения. 1997 №6. Результаты всероссийских опросов апрель, май, сент. 1997 г.
3. Институт общественного мнения “Квалитас”. Опрос населения г. Воронежа 24-28.01.1998 г. Ежемесячный бюллетень социологических сообщений по г.Воронежу №98.

4. Информационно-аналитический отдел Администрации Ростовской области. Результаты социологического опроса жителей г. Ростова-на-Дону 10-14.04.1997 г. Аналитическая справка.
5. Центр гуманитарных, социально-экономических и политических исследований. Информационный выпуск. Опрос общественного мнения в г.Омске, февраль 1998 г.
6. Администрация Ярославской области. Некоторые аспекты жилищно-коммунальной реформы в Ярославской области. Аналитическая записка по итогам социол. исследования 25.07.-26.08.1997 г.
7. Институт сравнительных социальных исследований и Оксфордский университет. Отношение населения к реформам в социальной сфере. Февраль 1998 г. Опросы населения в городах Волгограде, Новгороде, Рыбинске.
8. Жилищную реформу одобряет только 1% горожан. По результатам опроса населения в г.С.-Петербурге, март-апрель 1997 г. - Смена (СПб), 23.05.1997 г.



Обозрение подготовила
Т.Островская
Вёрстка и оформление: А.Чашин