

СОЦИАЛЬНАЯ СТРУКТУРА, СОЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ

УДК 316.334.52

ПОЛИТИКА СОЦИАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ К МЕНЯЮЩИМСЯ УСЛОВИЯМ КОММУНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

© 2011 г. С. В. Чумаков

ОАО «Донская Водная Компания» (г. Ростов-на-Дону)

Автор исследует важную проблему социального поведения населения в условиях радикальных российских реформ. Анализируется проблема адаптации граждан к рыночным отношениям в сфере ЖКХ, показаны трудности восприятия нововведений на материальных данных конкретных исследований, намечены возможные пути регуляции отношений «власть-население».

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство; рынки; реформы; адаптивное поведение; собственное жилье; управляющие компании.

The author investigates an important problem of population's social behavior in the conditions of radical Russian reforms. The problem of citizens' adaptation to market relations in housing and communal services spheres is analyzed, difficulties of perception of the innovations are shown on the materials of local researches, and possible ways of regulating the «power-population» relations are planned.

Key words: housing and communal services; the markets; reforms; adaptive behavior; own habitation; managing companies.

Магистральная линия реформ жилищно-коммунального хозяйства – повышение качества предоставления услуг за счет развития рыночных отношений в отрасли, эффективного регулирования естественных монополий, перехода к стопроцентной оплате населением коммунальных услуг и сокращением бюджетного дотирования содержания жилого фонда. К настоящему времени большее число россиян представляют собой собственников или членов семьи собственника жилья, поскольку приватизированы более 70% имеющегося жилья (против 33% в 1990 г.). Переход на рыночные отношения в жилищно-коммунальной сфере, воспринимается населением как кардинальные изменения привычного порядка получения жизненно важных благ и требует включения в программу реформи-

рования специальных мер социальной адаптации. С точки зрения системного подхода содержание и смысл адаптации системы заключаются в перестройке структуры и функций системы в соответствии с изменениями среды с целью поддержания ее внутреннего гомеостаза. Адаптация населения к появлению новых «правил игры» в сфере ЖКХ заключается в изменении отношения людей к объектам жилищной сферы, оценке объема и содержания коммунальных услуг, повышению участия населения в содержании и обслуживании жилья и трансформации практик в жилищно-коммунальной сфере.

Первая проблема, с которой пришлось столкнуться россиянам – резкое повышение расходов на коммунальные услуги. Величина квартирной платы, начиная с 1928 г., уста-

навливалась государством. Но Постановлением Правительства Российской Федерации от 19.12.91. №55 была отменена монополия государства на установление величины квартирной платы и коммунальных платежей, а право устанавливать тарифы предоставлялось региональным и местным органам власти. Несмотря на введение предельных величин цен, и тарифов на потребительские товары (услуги), реализуемые населению, рост тарифов на поставку газа, электроэнергию, услуги водо- и теплоснабжения, был неизбежен. Рост тарифов сопровождался падением реальных доходов населения. По данным официальной статистики сразу же после «отпуска» цен в 1992 г. произошло рекордное падение реальных доходов населения: за один год доходы снизились на 48%.

В 2000 г. реальные доходы населения составили 55% от уровня 1990 г., уменьшившись за 10 лет реформ в 1,8 раза, в то время как доля малообеспеченного населения достигла 41%. Количество бедных удвоилось, а 3% семей, среднедушевой доход которых не превышал 40% прожиточного минимума, голодали [1]. При этом оплата жилищно-коммунальных услуг в 1990 г. составляла всего 2–3% всех расходов семьи, а в 1990-е годы для некоторых категорий граждан она могла превышать их реальные доходы. Для возникшей в 1990-е годы категории «новые бедные» («работающих бедных») нехватка средств для нормальной жизни представляет собой наиболее острую жизненную проблему. На нее указали 91% респондентов. Исследование выявило, что 90% опрошенных столкнулось с задержками заработной платы, которая на момент опроса составила в среднем 6–7 месяцев. Задолженность по заработной плате на 2000 г. составляла 44–45 млрд. руб., по детским пособиям – 30–31 млрд. руб. и пособиям по безработице – 1,16 млрд. руб. [2].

В этот период сложился особый тип адаптационных практик – сокращение потребления. Но в отличие от расходов товарного потребления (покупка питания или одежды) потреблять коммунальные услуги, не оплачивая их, возможно. Отсоединение потребителя от источника коммунального блага довольно хлопотно организационно и технически, в стране с суровым климатом – смертельно опасно, а в условиях политической неста-

бильности и борьбы за власть политически нецелесообразно. Таким образом, формируются практики оппозиционного поведения – массовые неплатежи за коммунальные услуги, или потребление их «мимо счетчика».

Легитимация данных практик была обусловлена рядом обстоятельств. Во-первых, отсутствие физической возможности оплатить счета выступало объективным мотивирующим фактором. Во-вторых, задержки заработной платы в коммерческом, а тем более в бюджетном секторах экономики, создавали психологическое и этическое основание оправдать собственные оппозиционные практики. В-третьих, несмотря на привычку регулярного внесения квартплаты советскими гражданами, существовала готовность граждан к неправовым действиям. Например, практики «несунов» никогда не осуждались и не квалифицировались общественным сознанием как «воровство». С одной стороны, это был атавизм «натурального сознания» выходцев из крестьянского мира. С другой стороны, – стремление восстановить справедливость и компенсировать таким образом маленькую зарплату. Исследователями отмечено, что там, где водилась правила, позволяющие пользоваться средствами производства, продукцией предприятия или покупать выпускаемые предприятием товары по льготной цене, воровство уменьшалось значительно, или исчезало совсем [3]. В-четвертых, в 1990-е годы произошло утверждение таких практик оппозиционного экономического поведения как уход от налогов в качестве социальной нормы [4].

Решение проблемы коммунальных неплатежей как формы негативной адаптации к изменяющимся социально-экономическим условиям видится, прежде всего, в создании системы эффективной социальной защиты населения. Наследием советской системы соцзащиты было значительное число категорий граждан, имевших льготы на оплату ЖКХ. В 90-е годы большинство категорий было сохранено и умножено в результате популистской позиции законодательной власти. Не имея в бюджете средств на оплату пенсий и пособий, власть наделяла граждан льготами в натуральной форме. Причем число льготников и льготных категорий постоянно увеличивалось. Например, по данным М. Зурabo-

ва, общее количество пенсионеров с 1992 г. по 1999 г. увеличилось на 9%, в то время как число людей, вышедших на пенсию по льготным основаниям – на 24% [5].

Предоставление льгот в натуральной форме облегчало положение некоторых категорий граждан, но даже для них имело негативные последствия в отдаленной перспективе. Компенсировать коммунальное обслуживание льготных категорий должно было государство. Но финансовые обязательства исполнялись государством не в полном объеме. Так, в 2003 году фактические затраты предприятий на обслуживание льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг составили 51 млрд. руб. и были профинансированы бюджетами всех уровней только на 70–75% [6]. Накопление задолженности заставляло коммунальные службы обращаться во власть с требованием одобрить повышение тарифов, что вызывало новую волну отказа от платежей.

Система льготной защиты населения имела и другие недостатки. Наделение льготами связано с социальной категорией человека, а не его реальным бедственным положением. В условиях, когда большая часть населения приближается к границе бедности или находится за ее чертой, льготная выборка только «захватывает» некоторую часть бедных. «Если 80% населения бедны, то можно сказать, что бедно все население, и проблема бедности, таким образом, из социальной превращается скорее в экономическую. В этих условиях бессмысленно искать социальные пути ее решения, необходим лишь экономический подъем, который будет способствовать повышению доходов населения» [7], – утверждает Н. М. Римашевская.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 24.12.1992 г. №4218-1 «Об основах федеральной жилищной политики» с 1994 г. начала реализовываться первая федеральная программа адресной социальной помощи – субсидирование оплаты жилого помещения и коммунальных услуг. Субсидия рассчитывалась с учетом максимально допустимой доли расходов на оплату жилищно-коммунальных услуг. Если же доходы граждан были, ниже установленного прожиточного минимума, применялся понижающий коэффициент. Данная программа выделения субсидий имела ряд недостатков, на основании которых делается вывод о ее слабой

эффективности. Так, проведенное Росстатом обследование бюджетов домашних хозяйств за IV квартал 2005 года показало, что оценка охвата малоимущих семей довольно низкая, а утечка средств состоятельным людям довольно высока.

Низкое качество жилья бедных семей, малые площади и большое число зарегистрированных на данной площади людей позволяют на формальных основаниях лишить граждан субсидии (коммунальные платежи не должны превышать установленного субъектом федерации уровня предельно допустимых расходов домохозяйства). Повышенная доля коммунальных платежей в расходах состоятельных людей связана с высоким качеством жилья, а также с массовым в 1990-е годы сокрытием доходов, т. е. предоставлением ложных сведений относительно доходов и размера домохозяйств. Ученые отмечают возможность коррупционной составляющей утечки средств на субсидирование состоятельных людей.

Таким образом, имеющийся опыт применения субсидий требует уточнения методик отбора ее получателей. В качестве эксперимента в ряде областей (в республике Коми, Воронежской и Волгоградской областях) в соответствии с распоряжением Правительства РФ №775-р от 4 июня 1997 г. были реализованы пилотные программы, направленные на повышение адресности социальной поддержки населения [8]. Выводы, к которым пришли ученые и практики, позволяют утверждать целесообразность использования различных, регионально ориентированных моделей адресной социальной помощи и необходимость учета всех факторов нуждаемости, прежде всего, с учетом российских реалий.

Проведенные в этот период опросы общественного мнения показывают понимание населением кризисного состояния коммунальной сферы в целом, отдельных направлений коммунальной деятельности. Но при этом фиксируется повышение удовлетворенности населения качеством коммунальных услуг. Данный факт можно рассматривать как субъективную оценку адаптированности населения к тем условиям коммунального обеспечения, которые сложились в последнее время.

Результаты проведенного нами в июле-

августе 2008 г. опроса населения в г. Ростове-на-Дону подтвердили всероссийскую тенденцию – 57% ростовчан удовлетворены и скорее удовлетворены качеством жилищно-коммунальных услуг.

С нашей точки зрения, повышение удовлетворенности качеством коммунальных услуг следует рассматривать как наложение двух процессов – объективного повышения качества коммунальных услуг в связи с изменением механизма управления коммунальной сферой и действие психологических адаптационных механизмов.

Проведенный по инициативе Министерства строительства, архитектуры и ЖКХ Ростовской области совместно с Главным управлением пресс-службы и информации Администрации области социологический опрос подтвердил наличие проблем в области информированности населения о проводимой реформе жилищно-коммунального обслуживания. Знание своих прав и обязанностей, знание о необходимости выбора способа управления своим домом подтвердили 43% опрошенных жильцов многоквартирных домов [9].

Характерно, что почти ничего не зная о нововведении, почти половина опрошенных россиян (48%) отрицательно оценивает введение управляющих компаний. Причем степень негативного восприятия довольно тесно связана с уровнем материального благосостояния респондентов: в группе обеспеченных больше оптимистов, негативные отзывы о нововведении звучат лишь немногим чаще позитивных (+31%, –37%). Малообеспеченные не ожидают для себя ничего хорошего, в ответах преобладают отрицательные оценки (+16%, –54%) [10]. Негативное и настороженное отношение связывается с уверенностью, что новая форма управления приведет к росту коммунальных тарифов (так считает каждый второй россиянин) и снижению качества коммунальных услуг (32% опрошенных). Местным органам власти в вопросах выбора управляющей компании не доверяют 51% опрошенных ростовчан, 45% москвичей и петербуржцев.

Негативная оценка нововведения при почти полном отсутствии знаний о нем вызывает негодование реформаторов. Но данное противоречие обыденного сознания только

кажущееся. Адаптационное состояние «не знаю, но мне не нравится» сложилось на протяжении веков российской истории, когда даже самые желанные реформы оборачивались проблемами и трудностями для населения.

В этой ситуации жилищно-коммунальная реформа должна быть увязана с развитием местного самоуправления как способа инициативного участия в коммунальной деятельности и формы социальной ответственности населения. Спонтанная негативная саморегуляция граждан к возрастающим тарифам (отказ от платежей, несанкционированное подключение к источникам ресурсоснабжения) может быть вытеснена инициативной коммунально-хозяйственной деятельностью граждан. Задача федеральной, региональной власти и органов местного самоуправления, не исключая мер субсидирования возрастающих тарифов, разработать и запустить программу стимулирования участия населения в организации коммунально-хозяйственной деятельности.

Литература

1. *Сопцов В.* Активной политике доходов альтернативы нет. // Человек и труд. – 2001. – №6. – С. 16.
2. *Радаев В. В.* Работающие бедные: велик ли запас прочности. // Социологические исследования. – 2000. – №8. – С. 32.
3. *Захаров Н. Л.* Воровство и льготы в структуре трудового поведения. // Социологические исследования. – 2001. – №6. – С. 67–68.
4. *Радаев В. В.* Малый бизнес и проблемы деловой этики: надежды и реальность. // Вопросы экономики. – 1996. – №7. – С. 72–82.
5. Михаил Зурабов: «Старость должна перестать ассоциироваться с бедностью» // Человек и труд. – 2001. – №6. – С. 7.
6. *Астафьева Н. А.* О мерах социальной поддержки граждан по оплате жилья и коммунальных услуг. // ЖКХ. Архитектура. Строительство: проблемы и решения. – 2005. – №1–2. – С. 31–33.
7. *Римашевская Н. М.* Бедность и маргинализация населения. // Социологические исследования. – 2004. – №4. – С. 33–44.

8. Бобков В. Адресная социальная поддержка населения: первые итоги осуществления пилотных программ. // Человек и труд. – 2000. – №6. – С. 42–45.

9. Защита прав потребителей и развитие конкуренции в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Протокол Всероссийской конференции в Южном федеральном округе

Российской Федерации 28–29 сентября 2006 г. в г. Волгодонске. // Городское управление. – 2006. – №11. – С. 22.

10. Пресс-выпуск №554 [Электронный ресурс] / Официальный сайт ВЦИОМ. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://wciom.ru> (16.10.06), свободный. – Загл. с экрана.

Поступила в редакцию

02 ноября 2010 г.



Станислав Владимирович Чумаков – президент ОАО «Донская водная компания», соискатель кафедры «Гуманитарные и социальные науки» Шахтинского института (филиала) ЮРГТУ (НПИ). Сфера научных интересов – социальная эффективность модернизации жилищно-коммунального хозяйства

Stanislav Vladimirovich Chumakov – president of joint-stock «Don Water Company», applicant of «Humanitarian and social sciences» department of SRSTU (NPI) Shakhtinsky institute (branch). Sphere of author's interest in the field of science – social effectiveness of housing and communal services' modernization.

344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 1-я Майская, 13а/11а
13a/11a Pervaya Mayskaya st., Rostov-na-Donu, Russia
Тел./факс: +7 (863) 223-99-40, +7 (928) 108-74-24; e-mail: chumakov@donvk.ru