О.А. Якунин,
Глава Рузского района Московской области

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВОСПРИЯТИЕ НАСЕЛЕНИЕМ РАЙОНА ЕЕ ПЕРВЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Реформа местного самоуправления, как и любая другая крупномасштабная реформа, существенно влияет на взаимоотношения населения с муниципальными органами власти и управления, затрагивает сложившиеся традиции и систему ценностей людей. Социологические исследования дают возможность оценивать фактические результаты реформы, выявлять проблемы, волнующие население. В статье представлены результаты одного из таких исследований, регулярно проводимых в Рузском муниципальном районе Московской области*.

Основное внимание в опросе населения было сконцентрировано на отношении жителей различных поселений к деятельности должностных лиц и органов муниципального управления с точки зрения их общественного авторитета и влияния на решение социально-бытовых проблем. Кроме того, изучалось состояние общественного мнения по проблемам коммунально-бытовых и социальных условий жизни населения, совершенствование которых в соответствии с Законом «Об общих принципах самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ является важнейшей задачей муниципальных органов управления и самоуправления.

Результаты опроса населения могут служить основой для оценки социальной ситуации в районе и уточнения направлений дальнейшей деятельности органов муниципального управления и самоуправления.

Основная масса жителей района (более 58% респондентов) интересуется деятельностью администрации Рузского муниципального района. 23,7% опрошенных полагают, что районные органы власти

* Опрос населения проведен Администрацией района совместно с Институтом социальных исследований с 28 июня по 5 июля 2006 г. в 7 городских и сельских поселениях. Опрошены 617 человек в возрасте 18 лет и старше. Формирование и реализация выборочной совокупности обследованных осуществлялись по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором респондентов на последней ступени.

стали больше заботиться о простых людях. Противоположное суждение выразили 16,2% опрошенных.

Показателем общественного мнения о деятельности должностных лиц, муниципальных органов власти и самоуправления служит соотношение ее положительных и отрицательных оценок, именуемое рейтингом доверия (см. табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг доверия районной власти и руководству поселений

(в % от количества опрошенных)

Уровни власти и руководители	Положительные и скорее положительные оценки	Отрицательные и скорее отрицательные оценки	Затруднились ответить
Глава Рузского района	66,3	11,2	22,5
Администрация района	40,2	16,9	42,9
Совет депутатов района	25,1	17,0	57,9
Глава города Руза	62,5	7,8	29,7
Совет депутатов города Руза	33,6	21,9	44,5
Глава п. Тучково	36,8	24,7	38,5
Совет депутатов п. Тучково	21,8	27,5	50,7
Главы сельских поселений	60,3	24,5	15,2
Советы депутатов сельских поселений	38,7	25,0	36,3

Обратим внимание на большую долю опрошенных, затруднившихся определить свое отношение. Это есть важное свидетельство недостаточной информированности населения по поводу функционирования районных властей. По полученным данным, главы поселений (за исключением п. Тучково, где наблюдается более сложная социальная ситуация) обладают значительным запасом доверия населения. На этом фоне особенно заметна общая для районного и поселенческого уровня закономерность. Она выражается в том, что *представительные органы управления и самоуправления оказались в тени общественного внимания.* Это можно расценить и как следствие отсутствия у них реальных полномочий в сравнении с исполнительной властью, и как результат бездействия. Между тем именно они призваны опираться на самодеятельность и инициативу населения, без которого самоуправление является фикцией. По итогам опроса, население практически не участвует в управлении общественными делами, в основном утратило желание заниматься этим.

Одной из причин пассивности людей является то, что далеко не всегда их интерес к содержанию деятельности органов муниципаль-

ного управления и самоуправления получает удовлетворение. Так, например, 27,4% опрошенных считают, что имеют возможность при желании получить полную и правдивую информацию о деятельности районных органов управления, а 44,6% полагают, что такой возможности нет. Близкое к этому распределение ответов характеризует степень открытости органов самоуправления в поселениях.

Другая причина пассивного отношения населения к участию в управлении общественными делами состоит в том, что сложившаяся система управления небеспочвенно воспринимается жителями преимущественно как симбиоз бюрократизма и административного произвола. Такое восприятие формируется как под влиянием ранее сформировавшихся стереотипов, так и на основе повседневного личного опыта граждан, накопленного при их обращении в органы власти для получения государственных услуг: 59,0% опрошенных считают, что не имеют никаких возможностей влиять на решения главы или депутатов своих поселений; 38,7% сталкивались с бюрократизмом пли произволом чиновников при оформлении приватизации жилья, земельного участка, права наследования или в других ситуациях; 23,8% за последние полтора года вынуждены были неофициально платить деньги чиновникам для решения каких-либо вопросов.

Таким образом, одним из главных условий активизации участия населения в самоуправлении и дальнейшего укрепления общественного доверия к муниципальным органам власти является их *дебюрократизация.* Речь идет о системе организационных мероприятий, направленных на повышение уровня эффективности управления в различных организациях и сферах управления жизнедеятельностью района.

Дебюрократизация предполагает устранение патологии разрешительных функций в управлении муниципальными предприятиями и во взаимодействии с общественными организациями и что особенно важно – в аппарате администрации района. Чем шире номенклатура этих функций, тем круче «кривая», отражающая рост коррупции. Это могут быть такие действия, как предоставление льгот, назначение всевозможных «уполномоченных», проведение фиктивных «конкурсов» и т. д.

Материалы социологического опроса свидетельствуют, что в целом население Рузского района склонно скорее положительно, чем отрицательно оценивать коммунально-бытовые условия своей жизни. Так, на весьма актуальный вопрос об обеспечении домов теплом в прошлом осенне-зимнем периоде (известно, что зима 2005 – 2006 гг. была морозной и снежной) 59% респондентов высказали положительные оценки, 21,2% – отрицательные и 19,8% затруднились ответить. Более детальную картину дает распределение мнений опрошенного в районе населения, представленное в таблице 2.

Таблица 2

Оценки качества транспортного и коммунально-бытового обслуживания населения

(в % от количества опрошенных)

Оцениваемые блага	Положительные оценки	Средние оценки	Отрицательные оценки
Качество работы общественного транспорта	47,0	40,2	12,8
Качество работы предприятий торговли и бытового обслуживания	38,2	41,8	19,4
Качество коммунальных услуг (отопление, водоснабжение, канализация, благоустройство территории)	33,1	42,0	24,9

Как следует из таблицы, при наличии достаточно заметной доли отрицательных оценок (особенно связанных с качеством коммунальных услуг) в формировании общественного мнения о состоянии коммунально-бытового обслуживания наблюдается позитивная тенденция. Это подтверждает, в частности, распределение мнений об изменениях, произошедших в коммунально-бытовом обслуживании населения района за прошлый и нынешний годы: на пять положительных оценок изменений приходится одна отрицательная.

Вместе с тем 36,6% опрошенных по собственной инициативе отметили в анкетах низкое качество услуг по содержанию мест общего пользования домов и придомовых территорий, 34,1% выразили недовольство качеством водоснабжения. Наблюдаются существенные различия в распределении оценок качества коммунальных услуг среди жителей различных поселений.

По всем оцениваемым позициям коммунального, транспортного, торгового и бытового обслуживания населения наиболее велика доля удовлетворенных людей (от 50 до 90% опрошенных) среди жителей Рузы.

По соотношению оценок опрошенных наиболее неблагоприятная коммунально-бытовая ситуация (особенно касающихся коммунальных услуг) в поселке Тучково. Жителей сельских поселений чаще беспокоит теплоснабжение жилья, состояние торгового и бытового обслуживания, работа общественного транспорта.

Характеризуя в целом динамику формирования общественного мнения о качестве получаемых коммунальных услуг, можно сделать вывод, что в настоящее время реакция основной массы населения на первые итоги реформы жилищно-коммунального хозяйства в Рузском районе

положительная. Однако к этому выводу следует относиться осторожно. В исследовании выявлены факторы, которые в дальнейшем могут оказать существенное влияние на состояние рынка потребительских услуг в жилищно-коммунальном хозяйстве и на общественное настроение.

Один из этих факторов – степень соответствия платежеспособности разных групп населения уровню тарифов на услуги ЖКХ. По данным, полученным в ходе опроса, в реформировании ЖКХ назревает острая проблема неспособности значительной части населения оплачивать коммунальные услуги. Лишь 21,1% опрошенных отметили, что способны без особых затруднений вносить плату при нынешних тарифах, 63,4% указали, что испытывают затруднения с их оплатой и 15,5% заявили о своей неплатежеспособности.

На вопрос, оплата каких именно услуг не по карману, были получены следующие ответы (вопрос был открытым): 40,4% отметили отопление, 14,9% – водоснабжение и 10,0% – электроснабжение.

Наибольшая доля респондентов, считающих себя неплатежеспособными в п. Тучково, – 27,0%. Здесь отметили дороговизну отопления 43,7%, водоснабжения – 21,3, услуги по техническому обслуживанию жилых домов и оборудования – 11,5%.

Наибольшая доля людей, чей семейный бюджет не выдерживает роста тарифов на коммунальные услуги, составляют респонденты пенсионного возраста. В группе 50 – 59-летних указали на неспособность оплачивать услуги ЖКХ 20,0% опрошенных, в возрастной группе 60 лет и старше – 28,0%. Отмечая эти факты, скажем, что доля опрошенных в районе, которым не хватает денег на основные продукты питания или которые живут в крайней нужде, составляет 23,8% общего количества опрошенного населения, что полностью соответствует общероссийским показателям.

Второй не менее существенный фактор развития ЖКХ – состояние жилищного фонда и коммунально-бытовой инфраструктуры. Судя по данным опроса, в настоящее время оно не отвечает потребностям значительной массы населения.

Таблица 3

Потребности в развитии коммунально-бытовой инфраструктуры многоквартирных домов

(в % от количества опрошенных в каждом выделенном типе поселений)

Варианты ответа	Жители Рузы	Жители Тучкова	Жители сельских поселений
Требуется капитальный ремонт дома	28,9	28,7	19,4
Требуется текущий ремонт дома	47,7	51,1	50,2
Дом нуждается в газификации	5,5	9,8	34,3
Дом нуждается в телефонизации	27,3	18,4	61,0

В различных поселениях района ситуация в рассматриваемом вопросе не одинаковая. Например, необходимость телефонизации и газификации многоквартирных домов более актуальна в сельских поселениях, а проблемы ремонта жилищного фонда отмечаются повсеместно и, скорее всего, будут обостряться.

В опросе выявлялось отношение населения к участию в инвестировании строительства жилья за счет семейных бюджетов. Респондентам был задан вопрос: «Заинтересованы ли вы в строительстве и получении новой квартиры (дома) за счет ипотечного кредитования граждан?». Полученный результат заслуживает внимания, ибо в нем выражена готовность более трети респондентов (35,3%) принимать непосредственное участие в решении жилищных проблем. Молодые люди чаще заинтересованы в развитии ипотечного кредитования: в возрастной группе 18 – 29 лет заинтересованы в нем 45,0% опрошенных, в группе 30 – 39 лет – 41,1%, в группе 40 – 49 лет – 37,5%, в группе 50 – 59 лет – 35,2%, в группе 60 лет и старше – 16,8%.

Проблемы, которые в совокупности вызывают значительное беспокойство у населения, можно объединить в три группы:

1) их решение фактически неподвластно органам муниципального управления и самоуправления в районе;

2) на их решение органы муниципального управления и самоуправления в районе могут оказывать определенное влияние;

3) их решение является прерогативой органов муниципального управления и самоуправления в районе.

Наиболее массовое беспокойство у населения вызывают проблемы первой и второй группы (см. табл. 4).

Таблица 4

Обстоятельства жизни, вызывающие социальную тревогу у респондентов

(респонденты имели возможность указать несколько обстоятельств)

Факторы социальной тревоги	% от количества опрошенных
Проблемы первой группы	
Рост дороговизны жизни	55,3
Распространение наркомании, СПИДа	17,5
Проблемы второй группы	
Высокие тарифы на содержание жилья	46,8
Трудности получения медицинских услуг и лекарств	28,4
Преступность	28,2
Безработица	21,2
Плохие жилищные условия	17,8

Продолжение таблицы 4

Факторы социальной тревоги	% от количества опрошенных
Проблемы третьей группы	
Недостаточные возможности дать детям образование	14,1
Загрязнение окружающей природной среды	12,5
Отсутствие необходимых коммунальных услуг	8,9
Конфликты между представителями разных национальностей	6,0
Задержки выплат заработной платы (пенсий, пособий)	5,5

Данные таблицы отражают обыденные (то есть непрофессиональные) знания и представления людей, которые и требуется знать представителям властей. Важно то, что эти представления сформировались на основе повседневного опыта людей, являются индикаторами, характеризующими масштабы социальной тревоги и напряженности. Это особенно важно учитывать, когда речь идет об оценках, связанных с возможностями реализации фундаментальных прав граждан в получении медицинских услуг, обеспечении личной безопасности граждан и воспитания детей.

Обратимся к оценкам качества медицинского обслуживания населения. В целом по массиву опрошенного в районе населения на 18,1% положительных оценок качества медицинского обслуживания приходится 35,2% отрицательных. Само по себе соотношение говорит о неблагополучной ситуации в этом секторе социальной сферы.

Из-за отсутствия лекарств и услуг многие не имеют возможности лечиться. К этому следует добавить, что 71,2% респондентов вынуждены отказываться от необходимых медицинских услуг или лекарств из-за их дороговизны.

Не меньшее беспокойство у населения вызывает преступность: треть опрошенных считает, что они совершенно не защищены, а 19,6% указали, что они или члены их семей в течение 2005 г. были жертвами преступлений – краж, грабежей, воровства, насилия и др. В поселке Тучково доля жертв преступлений больше – 24,7% от количества опрошенных.

Эти данные существенно дополняют официальную статистику правоохранительных органов о состоянии преступности, в которой, как правило, отсутствуют сведения о нерегистрируемых преступлениях. Тот факт, что каждая пятая семья в течение года стала жертвой преступности – показатель чрезвычайного положения в области защиты личной безопасности людей. Не случайно абсолютное большинство опрошенных не видят изменений к лучшему в деятельности по борь-

бе с уголовной преступностью, осуществляемой милицией, прокуратурой и судом. При этом высказывается особенно много нареканий населения в адрес милиции.

Имеются претензии у населения к системе школьного образования. Без каких-либо подсказок социологов 24,5% респондентов выразили мнение, что в школах мало квалифицированных педагогов, 18,4% недовольны, по их выражению, поборами с родителей денежных средств (на ремонт, учебники, охрану и др.), 17,7% отметили низкий уровень образования. От 6 до 8% опрошенных отметили грубость учителей, слабую материально-техническую базу школ и др. Понятно, что проблемы школьного образования больше волнуют те семьи, в которых есть дети школьного возраста. Следует особо отметить, что не материальная база школ, а именно форма и содержание педагогического процесса, качество образования чаще вызывают социальное беспокойство.

Обратимся еще к одной важной для Рузского района ситуации. Ранжирование факторов социальной напряженности, зафиксированное в таблице 4, показало, что конфликты между представителями разных социальных групп находятся не на переднем плане общественного внимания и беспокоят лишь 6,0% опрошенных. Однако в проведенном исследовании специально изучалось отношение местных жителей к приезжим. Этот интерес объясняется тем, что инфраструктура Рузского района и его население испытывают существенную нагрузку в связи с большим количеством дачников, а также сезонных работников, ищущих в районе возможность трудоустроиться, наконец, с определенным притоком в район переселенцев из других регионов страны.

Таблица 5

Проявления социальной напряженности местными жителями к различным категориям приезжающих в поселения района

(в % от количества опрошенных в каждом выделенном типе поселений)

Варианты ответа	Жители Рузы	Жители Тучкова	Жители сельских поселений
Испытывают раздражение в отношении к землячествам представителей других национальных групп, постоянно проживающих в Рузском районе	28,1	43,1	47,9
Отмечают наличие очень острых или острых конфликтов между местными жителями и дачниками	4,6	10,3	8,6

Продолжение таблицы 5

Варианты ответа	Жители Рузы	Жители Тучкова	Жители сельских поселений
Отмечают наличие очень острых или острых конфликтов между местными жителями и новоселами из других регионов	10,9	18,4	8,9
Отмечают наличие очень острых или острых конфликтов между местными жителями и приезжающими на заработки	14,9	28,1	43,2

Как показано в таблице, наплывы дачников сравнительно редко сопровождаются конфронтацией с местными жителями. Однако 31,2% опрошенных считают, что приток москвичей-дачников в район следует ограничить.

Несколько иное отношение местных жителей к мигрантам из других регионов страны, приток которых желали бы ограничить 48,0% опрошенных. Наиболее негативное отношение местных жителей к приезжающим на заработки. За ограничение их притока высказались 66,3% опрошенных.

Данные социологического опроса позволяют охарактеризовать влияние миграционных процессов на социально-психологическую ситуацию в Рузском районе следующим образом.

Эти процессы, несомненно, представляют собой фактор общей социальной напряженности, обусловленной возникающей конкуренцией между местными жителями (особенно молодежью) и приезжими на рынке труда, проблемами в сфере приобретения товаров и получения потребительских услуг.

Между жителями района и приезжающими случаются конфликты, основой которых является низкий уровень толерантности, недостаточная культура общения и поведения в быту.

Отношение местных жителей в разных поселениях к категориям приезжих неодинаково, так как, с одной стороны, приезжие приносят местным жителям большую пользу, с другой – неприятности.