

УДК 332.8

ОСОБЕННОСТИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОЙ СФЕРЫ

**Ануфриев
Дмитрий
Сергеевич** заместитель генерального директора АО «Новосибирское агентство
инновационного развития»
(630099, Россия, г. Новосибирск, ул. Каменская, д.32, офис 906).
E-mail: dsanufriev@mail.ru

Аннотация

На основе анализа тенденций и закономерностей развития жилищно-коммунальной сферы описана концептуальная модель институциональной структуры жилищно-коммунальной сферы, выявлены принципиальные основы ее формирования и негативные факторы среди участников социально-экономических отношений.

Ключевые слова: институциональная структура, институты, жилищно-коммунальная сфера, система управления, социально-экономические отношения.

Определение института, как научной категории, в работах специалистов по экономике и философии позволяет рассматривать институт как механизм управления контрактными отношениями между фирмами, рынками и структурами, определяющими законность использования ресурсов и их доступность.

В рамках новой институциональной экономики формальные и неформальные аспекты функционирования институтов предполагают, что источником развития вторых служит информация, передаваемая посредством социальных механизмов, исторически формируемых под влиянием социальных норм и культурных ценностей.

Например, Д.С. Норт отмечает, что неформальные правила имели решающее значение в период истории, когда отношения между людьми не регулировались формальными (писаными) законами. Возникая как средство координации устойчиво повторяющихся форм человеческого взаимодействия, неформальные ограничения являются:

- продолжением, развитием и модификацией формальных правил;
- социально санкционированными нормами поведения;
- внутренними, обязательными для выполнения стандартами поведения [1, с. 40].

О. Уильямсон подразумевает под институтом форму контрактных отношений в экономической сфере, в которых учтены необходимые для эффективного существования людей глобальные и локальные правила, нормирующие институциональную среду и условия ее существования. Публичная система правил и норм позволяет учитывать интересы разных социальных групп в процессе социально-экономических отношений, формирующие определенную институциональную среду, в которую данные отношения погружены [2].

При этом термин «социальная среда» включает в себя: организационно-иерархическую структуру, среду, объединяющую организации; совокупность формальных норм и правил – законодательно утвержденных и зафиксированных в иных официальных документах; логику взаимодействия субъектов социально-экономической среды в рамках системы договорных отношений (контрактации); совокупность неформальных (неписаных правил и норм поведения), принимаемый всеми порядок вещей, лежащий за рамками регулирования правового поля.

Представляя собой устойчивую систему отношений, институциональная среда не является просто набором действующих институтов, объединенных по принципу социально-экономических интересов, поскольку прежде всего призвана формировать связи, направленные на взаимо-

действия субъектов внутри системы, обеспечивая успех применяемых экономических инструментов и векторов экономической политики.

Обращаясь к объекту исследования, отметим, что жилищно-коммунальная сфера (далее ЖКС) представляет собой сложную институциональную среду, которая характеризуется, с одной стороны, значительным объемом исторически накопившихся проблем и парадоксов, кажущихся неразрешимыми в силу низкой экономической эффективности, с другой стороны, как устойчивое образование, востребованное обществом и функционирующее в любых исторических условиях (рис. 1).

| ИС ЖКС | Иерархическая структура | | Нормативно-правовые акты | Система контрактации | Неформальная сфера |
|------------------------------------|---|--|---|--|--|
| | Органы госвласти | Организации | | | |
| Между народный уровень | ООН, СНГ, БРИКС, ШОС | Международная Ассамблея столиц и крупных городов; Международный союз по жилищному финансированию; | Программа ООН по населенным пунктам «Хабитат» | Международные контракты и соглашения | STERPEL-факторы, образ страны |
| Уровень государства | Госдума РФ, Федслужба по тарифам, ГК по строительству и ЖКХ, Минрегионразвития РФ | ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ»; НП «ЖКСС»; СРО в сфере ЖКХ; | Законы РФ и подзаконные акты, Приказы Минрегиона и ГК РФ по строительству и ЖКХ | Регулирование тарифов на ЖКУ. Госконтракты в рамках ФЦП | Неформальные «правила игры» между государством и предприятиями ЖКК |
| Уровень субъекта РФ | Правительство субъекта РФ, УФМС РФ УФС по надзору в сфере прав потребителей и благополучия человека | ГЖИ РФ; Региональный Фонд модернизации и развития ЖКХ; Государственная вневедомственная экспертиза региона; Межрегиональные ассоциации | Постановления губернатора области; Областные целевые программы в сфере ЖКХ | Постановления губернатора области; Областные целевые программы в сфере ЖКХ | Телефонное право, негласные установки |
| Уровень муниципального образования | Мэрия города, Советы депутатов муниципального образования | УК, ТСЖ(ТСН), специализированные поставщики и подрядчики, специальные службы | Приказы Мэра, Постановления городского совета Городские целевые программы в сфере ЖКХ | Госконтракты, Договоры с поставщиками, иподрядчиками | |
| Уровень жилого дома | Собственники многоквартирного дома, Совет собственников МКД; Правление ТСЖ (ТСН) | | Решения совета и собрания собственников МКД | Договор управления; подряда | Личные связи, слухи, убеждения |

Рис. 1. Институциональная структура жилищно-коммунальной сферы

По мнению Фадейкиной Н.В., «практически все институциональные секторы национальной экономики и их сегменты связаны с функционированием жилищно-коммунальной сферы (ЖКС)» [3, с. 290].

Во главе иерархии институциональной структуры ЖКС выделяются элементы, без которых эффективное существование данной сферы представляется невозможным, поскольку она не может ограничиваться только коммерческими интересами группы лиц или хозяйствующих субъектов, ее наполняющих, но также несет ответственность за обеспечение жизнедеятельности общества и функционирование секторов экономики в целом. Более подробное обращение к содержательным и принципиальным основам функционирования ее ключевых элементов лишь доказывает верность нашего предположения о наличии особенностей существования институциональной структуры ЖКС.

Рассматривая организационную структуру институциональной среды жилищно-коммунального хозяйства, представляется целесообразным провести иерархизацию публичного управления (публичной власти) аналогично вертикали государственной власти. Это упростит вопрос

выбора подходов структурирования институтов публичной власти, одновременно вписывая в данную структуру систему государственного управления.

В этой связи с позиций государственного управления на передний план выходят:

– международное публичное управление, которое осуществляется органами, созданными мировым сообществом (ООН, Совет Безопасности ООН, Генеральная Ассамблея ООН) или региональными международными объединениями;

– публичное государственное управление, осуществляемое в пределах государственно организованного общества той или иной страны (в качестве особой разновидности выделяют публичное управление в субъектах федерации и автономиях);

– публичное управление, существующее в муниципальных образованиях, представляющих собой территориальный коллектив.

Адресное применение принципиальной основы построения институциональной структуры ЖКС в Сибирском федеральном округе (далее СФО) позволяет выделить следующие уровни управления:

- государственный (Российская Федерация);
- федеральный (Сибирский Федеральный округ);
- региональный (Новосибирская область);
- муниципальный (город Новосибирск);
- локальный (по 10-ти районам Новосибирска);
- адресный (многоквартирный дом).

На всех обозначенных уровнях действуют государственные структуры, общественные, некоммерческие и коммерческие организации; политические партии, средства массовой информации, учебные заведения; а также управляющие компании, ТСЖ, компании-поставщики и подрядчики сферы ЖКХ.

Опорными точками внимания субъектов жилищно-коммунальной сферы являются:

– жилищно-коммунальные услуги: их своевременность, полнота и соответствие предъявляемым требованиям;

– система контрактации, сопровождающая процесс предоставления жилищных, коммунальных и дополнительных услуг, не входящих в состав ЖКУ по положениям действующего законодательства.

Основные направления государственной политики РФ в сфере ЖКХ определяют указы президента РФ; федеральные целевые программы; Жилищный кодекс Российской Федерации и другие нормативные документы.

Основной целью реорганизации сферы ЖКХ является комплексное решение проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающее доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем. Вместе с тем, «существуют некоторые регионы – лидеры, на которые должен ориентироваться субъект, принимающий решения по развитию» [4, с. 49].

Существующая практика взаимодействия собственников жилья и руководства управляющих компаний (товариществ собственников жилья) зачастую иллюстрирует отсутствие взаимного понимания и нарушение требований действующего законодательства. Председатели товариществ собственников жилья либо управляющие компании начинают преследовать собственные цели, которые не совпадают с целями собственников многоквартирных домов. Таким образом, можно говорить о субъект-субъектных отношениях, возникающих между собственниками жилья, управляющей компанией (правлением товариществ собственников жилья), в ходе которых высокий удельный вес имеет противодействие и конфликтность. При этом собственники – физические лица, юридические лица и муниципальное образование имеют во взаимодействии с управляющими компаниями разные возможности и в части оказания влияния на ту или иную ситуацию, и в части имеющихся ресурсов по понуждению к осуществлению тех или иных действий в своих интересах. Кроме того, как отмечалось выше – интересы самих собственников жилья зачастую могут противоречить друг другу.

Система управления многоквартирными домами, которая по сути своей, исходя из постулатов действующего законодательства, является публичной, характеризуется определенным противостоянием с собственниками жилья. Существует сложившаяся общественная установка, формируемая при этом на государственном уровне (высказывания первых лиц государства), выражающаяся в том, что жилищно-коммунальное хозяйство – это «черная дыра» экономики,

а руководство управляющих компаний только и делает, что занимается хищениями и злоупотреблениями.

В связи с этим в последнее время большое внимание уделяется усилению контроля над деятельностью управляющих организаций по обслуживанию жилого фонда.

Система договорных отношений в ЖКС должна представлять собой экономическую и правовую основу взаимоотношений органов местного самоуправления и других собственников объектов жилищно-коммунального хозяйства, выступающих в роли «заказчика» на жилищно-коммунальное обслуживание и организациями жилищно-коммунального хозяйства, выполняющими функции «подрядчика». Она позволяет увязать интересы, а также разграничить права и обязанности собственников, организаций жилищно-коммунального хозяйства и потребителя услуг.

В общем виде, система договорных отношений может быть разделена на два блока:

1) договоры управления между собственниками и управляющими компаниями (ТСЖ) (при непосредственной форме управления схема договорных отношений иная, мы ее исключаем из рассмотрения);

2) договоры между управляющими компаниями, ТСЖ с одной стороны и обслуживающими, ресурсоснабжающими организациями, с другой стороны.

Учитывая тесную взаимосвязь между различными предприятиями и организациями, осуществляющими жилищно-коммунальное обслуживание (например, подача воды для горячего водоснабжения и отопления, обеспечение электроэнергией насосных станций водопровода и канализации и проч.), формирование договорных отношений между ними позволит конкретизировать ответственность предприятий и организаций за нарушение установленных параметров качества обслуживания.

Время, когда меняется старая система и заменяется на новую, всегда непростое. В условиях реформирования системы жилищно-коммунального хозяйства (далее ЖКХ) можно констатировать, что законодательная база имеет множество недоработок и противоречий, а значит и система контрактации в данной сфере подлежит изменению.

В сложившейся ситуации более пристальное внимание следует уделять проработке заключаемых договоров с максимальным использованием регуляторов договорных отношений – текстовых формулировок, используемых в тех или иных разделах заключаемого договора, что позволит:

- сбалансировать обязательственные и финансовые интересы участников договорных отношений;
- минимизировать налоговые отчисления, финансовые риски, убытки;
- избежать налоговых и административных санкций;
- исключить спорность между участниками договорных отношений.

Рассматривая неформальные правила и нормы поведения в ЖКС с позиции консервативных взглядов людей, формирующих модель их поведения, следует ответить высокий уровень традиционализма и нормативного поведения, оказывающий негативное влияние на понимание организации и функционирование системы ЖКХ во внутренней и внешней среде.

В большинстве случаев подобное отношение вызвано элементарным отсутствием специальных знаний и информации, которая необходима всем участникам системных отношений без исключения.

Отсутствие открытой и качественной информации в требуемом объеме привело к тому, что в умах потребителей (физических лиц) сформировалось убеждение, что рынок ЖКХ – представляет собой монопольную структуру.

Подобное представление вызвано многолетней историей государственного управления ЖКХ, в связи с чем происходящие в данной системе процессы изменения для большинства населения и контрагентов управляющих компаний по-прежнему остаются практически незамеченными.

При этом процесс демонополизации движется низкими темпами. Отрасль по-прежнему остается достаточно косной и закрытой системой. В результате проводимых в последние 5-8 лет преобразований можно выделить два основных элемента: жилищное и коммунальное хозяйство, рассматривать деятельность которых следует обособленно.

Коммунальное хозяйство – это рынок, представленный крупными предприятиями – монополиями – поставщиками тепла, воды, газа, электроэнергии. Жилищное хозяйство – это конкурентный рынок, на котором в настоящий момент действуют управляющие компании и ТСЖ.

Относительно субъектов коммунального хозяйства целесообразным будет пример, описывающий понятие «государства в государстве», поскольку участники естественных монополий

живут в мире, далеком от конкуренции и клиентоориентированности, а трактовка нормативных и законодательных актов носит односторонний (выгодный только одной стороне) характер. Примером подобного отношения может послужить вмененная потребителю задолженность, представленная в виде оферты авансового платежа в текущем периоде по электроэнергии, возлагающая теплотери теплоэнергии по итогам отчетного года на плечи потребителей. При этом получение перерасчета по недопоставке тепла или внесение изменений в текст договора с поставщиками потребитель может сделать лишь после долгих судебных тяжб.

В качестве положительной оценки сложившихся неформальных взаимоотношений между хозяйствующими субъектами в ЖКС можно отметить слаженную работу сотрудников всех компаний и служб в тесном взаимодействии с администрациями районов, службами по ГО и ЧС во время аварийных ситуаций, прорывах теплотрасс, поломках котельных, разрывах трубопроводов.

С принятием нового Жилищного кодекса в 2005 году на рынке управления жилыми домами появилась конкуренция. Психологически сотрудники жилищной отрасли оказались к ней не готовы. Отношение к собственникам, которые по сути определяют того, кто будет управлять их домом – осталось прежним, пренебрежительным. Осознание возможности ухода дома в другую УК или ТСЖ из-за хамского отношения, халатного отношения к работе, только-только приходит, и не только к рядовым работникам отрасли. Более того, сами оказавшись в окружении монополистов – по поставке ресурсов, по обслуживанию территории комплексным подрядчиком; в условиях кадрового голода и повысившейся роли жителя-собственника, люди столкнулись с необходимостью самостоятельного осуществления «революции у себя в головах».

Другим аспектом, налагающим свои особенности на систему жилищного хозяйства, является отсутствие специализированных образовательных учреждений, готовящих специалистов рабочих специальностей. Руководящий состав создает определенный кадровый вакуум с точки зрения рынка труда, с другой стороны консервирует систему изнутри – увольняющиеся сотрудники «ходят по кругу» из одной компании в другую. В результате очень большое значение принимают не только профессиональные навыки человека, но и его определенного рода авторитет, который тем выше, чем дольше человек проработал в системе. Это отражается на его способности результативно решать вопросы с администрациями районов, ДЭЖиКХ, взаимодействовать с ресурсоснабжающими организациями, получать целевое финансирование в рамках «правил системы».

Отдельного внимания заслуживает вопрос коррупции в жилищном хозяйстве и реализации разного рода теневых схем вывода из оборота отрасли денежных и иных активов. Поднятая еще в 2011 году президентом России Дмитрием Медведевым тема о необходимости борьбы с коррупцией, особенно в сфере ЖКХ, остается актуальной и в наши дни [5, с. 1].

Наряду с этим, до сих пор существует система «телефонного права» со стороны администрации района, либо представителей ресурсных поставщиков-монополистов, позволяющая в частном порядке принимать решения о необходимости оказания «требуемых» услуг на «отмеченных» в городе территориях.

Ненормальность внутренних деловых отношений в ЖКС формирует образ отрасли в виде «черной дыры российской экономики», в результате чего собственники предпочитают решать вопросы с сантехниками «без посредников», а ресурсоснабжающие организации из года в год продолжают увеличивать тарифы, не особо задумываясь о качестве своих услуг.

Поскольку жилищно-коммунальная сфера – сложная институциональная среда, доказавшая свою необходимость и жизнестойкость, считаем необходимым более пристальное обращение внимания на функционирование ЖКС со стороны института государственной власти с целью доведения начатых преобразований до результативного уровня с учетом социально-экономических интересов всех заинтересованных участников.

Литература

1. North D.C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press, Cambridge, 1990 - 159 p.
2. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. – СПб.: Лениздат; SEV Press, 1996. 702 с.
3. Фадейкина Н.В. Развитие инструментария взаимодействия субъектов системы публичного управления социально-экономическим развитием территории. – Новосибирск: Сибирская акад. финансов и банковского дела, 2012. 443 с.;

4. Разомасова Е.А. Механизм оценки развития сферы потребительских услуг в крупном городе // Вестник НГУЭУ. 2014. №1. С. 47-57.
5. Медведев требует разобраться с коррупцией в ЖКХ 22/10/11 URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=609091&cid=7> (дата обращения:09/01/17).

Anufriyev Dmitry Sergeevich, deputy general director of Novosibirsk Agency of Innovative Development (office 906, 32, Kamenskaya St., Novosibirsk, 630099, Russian Federation).
E-mail: dsanufriev@mail.ru

FEATURES OF INSTITUTIONAL MODEL OF THE HOUSING-AND-MUNICIPAL SPHERE

Abstract

On the basis of the analysis of tendencies and regularities of development of the housing-and-municipal sphere the conceptual model of institutional structure of the housing-and-municipal sphere is described, are revealed bases of its formation and negative factors among participants of the social and economic relations are basic.

Keywords: *institutional structure, institutes, housing-and-municipal sphere, control system, social and economic relations*

УДК 32

ДЕТЕРМИНАНТЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ И АВТОРИТАРНОЙ МОДЕЛИ СМЕНЫ ЭЛИТ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МИРОВОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

Бадова Лейла Асахметовна аспирант кафедры философии и социально-политических наук,
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова
(362025, Россия, РСО-Алания, г. Владикавказ, ул. Ватутина, 44-46).
E-mail: lbadova@mail.ru

Аннотация

Статья выявляет и анализирует детерминанты демократической и авторитарной модели смены элит в контексте развития мировой цивилизации. Осуществлен теоретико-методологический анализ демократической и авторитарной модели циркуляции элит, выявлена их современная специфика на примере общемировых социально-политических практик и глобальных тенденций.

Ключевые слова: *постиндустриальное общество, политика, элитология, детерминанты, демократия, авторитаризм, смена элит, глобализация.*

Следует отметить, что современные исследователи элитогенеза справедливо указывают на необходимость развития классической методологии с учетом актуального социально-политического контекста. Это означает, что, несмотря на тезис о несменяемости родовых элит и кланов и тайной власти капитала, нельзя забывать, что предмет исследования, например, В. Парето, Г. Моски – наследственная родовая аристократия – и современные элитные и протоэлитные социальные слои радикально отличаются. Современный тип элиты формируется в условиях индустриального и постиндустриального общества, связан с интеллектуальными капиталами и нематериальными (интеллектуальными, виртуальными) ценностями, характеризуется значительной внутренней дифференциацией и условностью (соотносительностью) внутриэлитных границ, высокой горизонтальной мобильностью и большей открытостью (по сравнению с предыдущими историческими эпохами) механизмов рекрутирования во власть. Соответственно особую значимость приобретает переоценка классических концепций элитной ротации с учетом особенностей современного типа элиты [1].

Объективными критериями качества элиты выступают не только уровень развития политической культуры страны и ее общего благосостояния, но и динамика обновления состава элиты, степень открытости элитной ротации, наличие механизмов честной конкуренции и отбора во власть на основе личных заслуг, а не личной преданности руководящим лицам на всех социально-политических уровнях. Согласимся? что «кадровое рекрутирование и политическая социализация –