

DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-2-110-121  
УДК 338.246(045)  
JEL E69, H41, R58

# Институциональные ограничения в сфере государственных жилищно-коммунальных услуг Москвы

**С.Б. Козлова,**

Префектура Южного административного округа  
города Москвы, Россия  
<http://orcid.org/0000-0001-7785-0407>

## АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию на примере города Москвы региональных особенностей института государственных жилищно-коммунальных услуг — нового явления для России, возникшего в ходе реализации одного из этапов административной реформы. Целью работы является разработка социально-экономической политики в жилищно-коммунальной сфере на основе выявления институциональных ограничений в деятельности государственных органов и учреждений ЖКХ, связанной с оказанием услуг по управлению, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, благоустройству городских территорий. Исследование выполнено общенаучными методами — логическим, анализа, систематизации и синтеза данных. Определена специфика бюджетных учреждений как главного субъекта сферы государственных жилищно-коммунальных услуг. Определены ограничения в действии формальных и неформальных институтов ЖКХ: отсутствие критериев и механизмов контроля качества услуг; кадровые диспропорции в органах управления ЖКХ; нарушения принципов конфиденциальности и законности принимаемых мер при рассмотрении обращений граждан; невозможность полноценного финансово-экономического взаимодействия в цепочке учредитель-учреждение; несогласованность действий собственников в процессе управления многоквартирными домами. Выявлены негативные неформальные отношения в организации общественного контроля за жилищно-коммунальными услугами. Сделан вывод о необходимости разработки системы контроля качества в сфере государственных услуг с обязательными критериями оценки и наличием профессионального состава оценщиков, а также о необходимости анализа возможных ограничений при внедрении институтов-трансплантатов в российскую практику. Наличие неисследованных и не устраненных институциональных ограничений провоцирует негативные экстерналии в институциональной среде и не может свидетельствовать об инкрементности ее изменения.

**Ключевые слова:** государственные услуги; жилищно-коммунальное хозяйство; формальные институты; неформальные институты; институты-трансформеры; институциональные изменения; административная реформа; бюджетные учреждения; общественный контроль

**Для цитирования:** Козлова С.Б. Институциональные ограничения в сфере государственных жилищно-коммунальных услуг Москвы. *Мир новой экономики*. 2018;12(2):110-121.



DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-2-110-121  
UDC 338.246(045)  
JEL E69, H41, R58

# Institutional limitations in the Sphere of Public Housing and Communal Services of Moscow

**S.B. Kozlova,**

Prefecture of Southern Administrative  
District of Moscow, Russia  
<http://orcid.org/0000-0001-7785-0407>

## ABSTRACT

The article is devoted to the study of the regional peculiarities of the institute of public housing and communal services in Moscow – a new phenomenon for Russia, which arose during the implementation of one of the stages of administrative reform. The aim of the work is to develop socio-economic policies in the housing and communal services sector based on the identification of institutional constraints in the activities of state bodies and organizations of housing and communal services, related to the provision of services for the management, operation, and repair of housing, improvement of urban areas. The study was carried out by general scientific methods – logical, analysis, systematization and synthesis of data. We defined the specificity of budgetary institutions as the main subject of the sphere of state housing and communal services. We identified limitations in activity of formal and informal institutions in housing and communal services: the lack of criteria and mechanisms of quality control of services; staffing imbalances in the organs of management; violations of principles of confidentiality and legality of the measures taken in the consideration of the complaints of citizens; the impossibility of a full-fledged financial and economic cooperation in the chain the founder-organization; lack of coordination in owners' activity in the management of apartment buildings. We also revealed negative informal relations in the organization of public control over housing and communal services. We concluded there is a necessity to develop the system of quality control in the field of public services with the mandatory evaluation criteria and the availability of professional staff appraisers, as well as the need for analysis of possible limitations in the implementation of the model institutions in the Russian practice. The existence of unexplored and unresolved institutional constraints provokes negative externalities in the institutional environment and cannot indicate the increment of its change.

**Keywords:** public services; housing and communal services; formal institutions; informal institutions; institutions-transformers; institutional changes; administrative reform; budgetary institutions; public control

**For citation:** Kozlova S.B. Institutional limitations in the sphere of public housing and communal services of Moscow. *Mir novoj ekonomiki = World of the new economy*. 2018;12(2):110-121. (In Russ.).

## ВВЕДЕНИЕ

Институт государственных жилищно-коммунальных услуг (ГЖКУ) представляет собой комплекс норм, характеризующих становление в российских социально-экономических условиях нового подхода к взаимодействию государства и общества в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Меры по развитию государственных услуг начали относительно активно приниматься в России с 2010 г. как следствие одного из этапов административной реформы, направленного на укрепление принципов демократического общества [1, 2]. На сегодняшний день существует несколько механизмов оказания государственных услуг — непосредственно государственными органами, многофункциональными центрами государственных услуг, профильными учреждениями. Среди учреждений жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в Москве распространены оказывающие услуги по содержанию и ремонту дорожного хозяйства государственные бюджетные учреждения (ГБУ) «Автомобильные дороги» и созданные в каждом районе города ГБУ «Жилищник». Бюджетные учреждения представляют собой новый тип государственных учреждений и предполагают, в отличие от казенных учреждений, особый порядок оказания и финансового обеспечения государственных услуг.

Практика оказания государственных услуг в России во многом заимствована из зарубежного опыта государственного управления. В институциональном анализе в отношении заимствованных у национальных экономик практик и технологий иногда используется термин «трансплантация». Справедливость его использования обоснована возникновением рисков неприятия, невозможности развития того или иного института в данных социально-экономических условиях по аналогии с риском отторжения организмом генетически отличных трансплантатов. Государственные услуги также можно сравнить с трансплантатом, взятым у стран с более развитой институциональной средой (Канада, Великобритания, Бельгия, Австралия, Испания и др.) [3, 4]. Поэтому вполне закономерно возникновение ряда проблем при внедрении и развитии (приживаемости) данного института.

Жилищно-коммунальному хозяйству, как и любой институциональной среде, могут быть свойственны определенные нарушения развития,

устойчивости и слаженности ее функционирования, которые в экономической литературе именуются по-разному — институциональные ловушки, провалы, дисфункции, разрывы, конфликты и др. [5]. По сути, все это есть ситуации неравновесного состояния экономики, в том числе в результате действия неэффективных норм (институтов), которые тормозят нормальное развитие экономических процессов, порождают рост трансакционных издержек, влияют на экономически значимое поведение агентов. В этой связи возникает необходимость рассматривать ограничения, т.е. явления, создающие препятствия или блокирующие развитие экономической системы или ее элементов по эффективной траектории (своеобразные стоп-факторы).

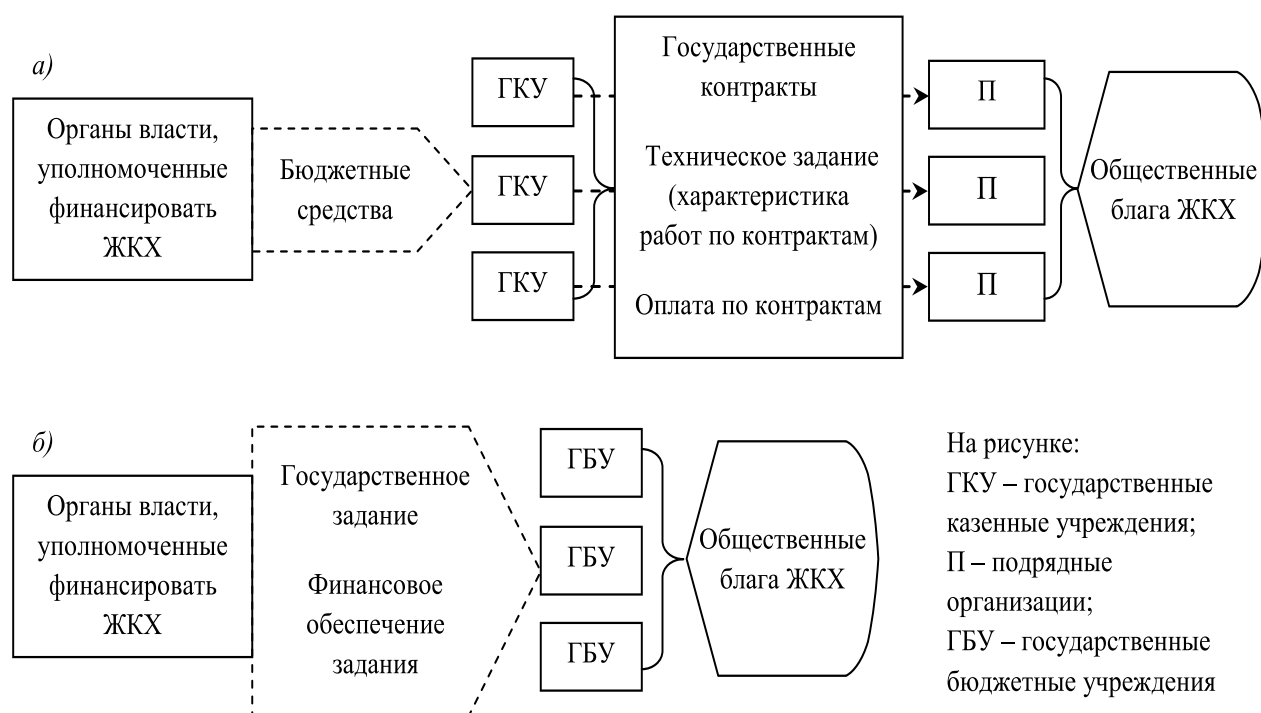
Ограничениями могут являться как внедрение новых формальных правил, не всеми и не сразу воспринимаемых и потому нарушающих равновесное состояние в определенном периоде, так и ситуации, возникающие в период действия правил, само появление которых могло и не вызвать диссонанса среди экономических агентов. В этом случае речь идет о возникновении неформальных институтов, способных оказать негативное влияние на экономических агентов (снижение эффективности формальных правил). Хотя абсолютного равновесия быть не может, поскольку правила носят интенциональный характер, т.е. основаны на намерениях и интересах людей (групп людей), и поэтому построены так, что создают свободу для одних и ограничивают других [6].

При анализе институциональных изменений в сфере ГЖКУ следует выделить ограничения как в рамках действия формальных, так и неформальных институтов.

## ОГРАНИЧЕНИЯ В ДЕЙСТВИИ ФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

Основным субъектом предоставления государственных жилищно-коммунальных услуг, связанных с созданием комфортной среды проживания и отдыха жителей многоквартирных домов (МКД) на территории Москвы, являются ГБУ «Жилищник». Основными услугами данных учреждений, определенными в постановлении Правительства Москвы от 14.03.2013 № 146-ПП<sup>1</sup>, являются:

<sup>1</sup> Постановление Правительства Москвы от 14.03.2013 № 146-ПП «О проведении эксперимента по оптимизации деятельности отдельных государственных учреждений города Москвы»



**Изменение порядка оказания  
жилищно-коммунальных услуг / Change of the order of housing  
and utility services provision**

Источник / Source: разработано автором / developed by the author.

- надежное, безопасное и качественное управление МКД;
- содержание, текущий и капитальный ремонт общего имущества в МКД;
- благоустройство и содержание дворовых территорий, парков, скверов, произведений монументального искусства;
- установка и ремонт общедомового оборудования для инвалидов;
- содержание спортивных площадок, отдельных категорий дорог и др.

Главными отличительными особенностями рассматриваемого типа учреждений и оказываемых ими услуг по сравнению с предшествующими формами организации предоставления общественных благ в сфере ЖКХ на муниципальном уровне являются:

- экспериментальный характер функционирования учреждений (длительность эксперимента не определена);

- объединение в одном бюджетном учреждении функций различных организаций — ГУПов, казенных учреждений, частных эксплуатирующих организаций, занятых в обслуживании территории района. Данная черта отражает намерение государства в полном объеме самостоятельно оказывать услуги, не ограничиваясь только ролью заказчика;

- реализация принципа наиболее полного и удобного взаимодействия государственных органов с гражданами;

- внеконкурентное положение учреждений в организации предоставления общественных благ;

- обязательное наличие государственного задания в качестве организационно-финансовой основы деятельности ГБУ;

- регулирование количественных и качественных показателей деятельности учреждений на основе экономических нормативов;

- финансовое обеспечение деятельности в виде субсидий из бюджета на выполнение государственного задания и иные нужды;

- возможность самостоятельного планирования и организации оказания платных услуг физическим и юридическим лицам;

и государственных унитарных предприятий города Москвы, осуществляющих деятельность в сфере городского хозяйства». Вестник Мэра и Правительства Москвы. 19.03.2013(16).

- возможность самостоятельного распоряжения доходами от оказания платных услуг;
- выполнение функций посредника между населением и кредитными учреждениями в аккумулировании средств на капитальный ремонт МКД.

Перечисленные особенности отражают комплекс институциональных изменений в деятельности городского ЖКХ. На рисунке в сравнительной форме показаны схемы организации услуг до и после 2013 г. (отмечено, соответственно, литерами а и б), когда начался эксперимент по образованию ГБУ в жилищно-коммунальном комплексе Москвы. Нельзя отрицать, что сама идея преобразования в бюджетной жилищно-коммунальной сфере несет положительные черты. Как правило, в качестве позитивных результатов применения новых институтов ожидается снижение транзакционных издержек и увеличение положительных экстерналий (внешних эффектов) [7].

Что касается транзакционных издержек, то с ними связано использование бюджета как инструмента регулирования социально-экономических отношений, в том числе в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг. Государство в современных условиях является участником контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения собственных нужд. Одним из проявлений этого вида деятельности становится поиск информации о качестве, потребительских свойствах продукции, предлагаемых участниками рынка, условиях гарантийного обслуживания; оценка обоснованности потребности в соответствующей продукции, возникающей у государственных структур-потребителей и т. п. (издержки *ex ante*), а также защита прав и интересов, связанных с исполнением государственных контрактов в досудебном и судебном порядке (издержки *ex post*).

Снижение транзакционных издержек в рассматриваемом эксперименте основывается на появлении персонифицированного обмена, поскольку, как отмечено выше, в ГБУ объединены функции ряда организаций, что, в свою очередь, определяет весь комплекс отношений с конкретным субъектом жилищно-коммунального комплекса. На рис. 1, на той его части, которая помечена литерой б, видно, что государственным органам управления больше не приходится заключать множество государственных контрактов на за-

купку товаров, работ и услуг для нужд ЖКХ. Все средства на данные нужды передаются ГБУ на выполнение государственного задания.

В числе ожидаемых положительных экстерналий от организации ГЖКУ следует выделить:

- развитие открытой системы взаимодействия власти и граждан, индикаторами которой для национального и мирового сообщества являются функционирование соответствующих организаций и структура расходов городского бюджета;
- расширение возможностей общественного контроля, в том числе посредством предоставления гражданам правительственных электронных сервисов открытого голосования, направления претензий (интернет-порталы «Активный гражданин», «Наш город»), а также — формирования института общественных советников;
- привлечение граждан к непосредственному решению общегородских вопросов ЖКХ (например, летом 2017 г. прошел конкурс проектов благоустройства общественных территорий «Московский фестиваль «Цветочный джем»).

Риск нейтрализации вышеперечисленных ожиданий повышается до 100% в отсутствие действенных инструментов контроля качества услуг. Это и есть *главный ограничитель в рамках формального института ГЖКУ — отсутствие действенных инструментов контроля*. Отмеченное выше воздействие института ГЖКУ на транзакционные издержки и внешних субъектов приводит к определенным положительным сдвигам в институциональной среде. Однако ключевым аспектом его появления должно служить повышение ценности акта обмена для конечного потребителя — улучшение обслуживания МКД и прилегающих территорий. Чем государство гарантирует качество своих услуг и какие инструменты контроля предлагает?

С одной стороны, контроль в определенной мере осуществляется учредителем, который принимает документальные отчеты ГБУ о выполнении государственного задания. Квалификации профессионального состава органов власти недостаточно для осуществления экспертной оценки технико-экономических характеристик оказываемых услуг. Данное обстоятельство связано не с низким кадровым потенциалом государственных органов, а с отсутствием у них соответствующих полномочий, организационно-правовых



оснований для регулирования отношений между учредителем и учрежденной им организацией. Необходимо также отметить, что информации, содержащейся в государственном задании, недостаточно для формирования такой отчетности, которая служила бы для полноценного контроля. Задание служит, прежде всего, экономическим обоснованием для определения объемов бюджетного финансирования. Этот документ несет общую информацию о планируемых к выполнению услугах и работах на конкретной территории, но не раскрывает детально их состав и качественные характеристики, а потому не может предоставить достаточно сведений о полноте и качестве общественных благ. В подобной ситуации для совершенствования системы контроля возможно лишь принятие дополнительных мер, направленных на упорядочение внутренних связей между органами государственной власти и государственными учреждениями для повышения последними уровня финансовой дисциплины, соблюдения принципов бюджетной системы (потому что объектами контроля в рассматриваемом контексте будут служить бюджетные средства, передаваемые ГБУ, порядок их использования и т. п.), но при этом остается в стороне задача улучшения потребительских свойств услуг.

Таким образом, вопрос контроля является весьма сложным и неоднозначным. Прежде всего, это обусловлено тем, что в цикле производства государственных услуг преобладает единый субъект — государство. Кто будет осуществлять контроль за деятельностью самого производителя услуг? Вероятно, положительную роль в данной связи должно сыграть общество, т. е. непосредственные потребители услуг. Это, в свою очередь, соответствует принципам демократического общества. В настоящее время существуют возможности взаимодействия граждан с государством в рамках управления производством общественных благ. В частности, на местном уровне инструментами такого управления являются советы депутатов внутригородских муниципальных образований, а также специализированные электронные сервисы для обращений граждан по вопросам ЖКХ [8]. В первом случае речь идет о волеизъявлении граждан в отношении потребности в решении жилищно-коммунальных вопросов через местные представительные органы власти, а во втором — об упрощении процедуры направления обращений в органы власти, в том

числе сообщений о частных случаях нарушений со стороны поставщиков ГЖКУ. Однако использование данных инструментов не оказывает прямого влияния на повышение качества ГЖКУ, в том числе ввиду отсутствия в государственных органах методики систематизации обращений граждан о нарушениях, анализа текущей ситуации на территории и выработки на этом основании решений по комплексному улучшению качественных показателей предоставления услуг.

Зарубежная практика являет иные примеры [9]. Так, в Канаде, Бельгии, Австралии оказанием государственных услуг занимаются некоммерческие организации, не являющиеся структурами самого государства [10]. Поэтому установление контроля за этими организациями со стороны государства в меньшей степени отражает зависимость и предвзятое отношение. В столице Испании — Мадриде государственные услуги предоставляются силами государственных служащих и подрядных организаций. Контроль их ведет так называемая «Обсерватория» — некоммерческая организация, проверяющая полноту и качество предвыборных обещаний победивших кандидатов.

Из изложенного следует, что невозможность осуществлять полноценный контроль деятельности ГБУ является одним из формальных институциональных ограничений, которое препятствует обеспечению прозрачности деятельности учреждений, повышает риск коррупционной активности, ослабляет (пусть косвенно) действие принципа эффективного расходования бюджетных средств, снижает возможности потребителей влиять на качество производимых государством услуг.

### ОГРАНИЧЕНИЯ В ДЕЙСТВИИ НЕФОРМАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

Д. Норт особо подчеркивает роль неформальных институтов как наиболее устойчивых и трудно поддающихся изменениям: «Изменение неформальных правил — более длительный и сложный процесс по сравнению с формальными правилами, ...неформальные правила ...гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям что-либо изменить» [6].

Одним из неформальных проявлений институциональной среды ЖКХ являются исторически сложившиеся традиции, некоторые из которых до сих пор не утратили своего влияния. Само по

себе влияние прошлого опыта — нормальный аспект развития любого явления. Накопленные знания способствуют правильной расстановке приоритетов. Именно они определяют необходимость и способы внедрения институциональных изменений. Более того, радикальный отказ от прошлых тенденций вызывает наибольшие издержки отторжения и сопротивления новым правилам из-за выраженной фрустрации агентов, что приводит к нарушению режима адаптации и адекватности реагирования [11]. Тем не менее некоторые институты могут требовать полного искоренения.

### ПРОБЛЕМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ ЖКХ

Рассматривая институциональные дисфункции, О. С. Сухарев именует подобные явления «эффектом гиперселекции» [11]. В некоторых случаях (что подтверждается судебной практикой) руководящий состав учреждений, оказывающих ГЖКУ, являет примеры коррупции, нарушений финансовой дисциплины и трудовых отношений с работниками, может иметь «претензии» со стороны правоохранительных органов, что при этом остается незамеченным организацией-учредителем, утверждающей таких руководителей в должности и заключающей с ними служебные контракты.

Персонал таких учреждений в немалой доле состоит из работников жилищно-коммунальных структур периода реформирования отрасли (иногда — дореформенного). С одной стороны, это закономерно, так как эти структуры хотя и многократно преобразовывались (менялся тип учреждений, происходило объединение организаций, видоизменялись функции), но не исчезали из сферы оказания территориальных услуг ЖКХ и сохраняли значительную часть персонального состава. Фонды и персонал составляют основу организации и их невозможно полностью заметить, однако годами выработанные привычки применения управленческих решений и способов их исполнения, недостаточно высокая квалификация работников, отсутствие профессиональных знаний в области городского хозяйства и управления оказывают негативное влияние на качество ГЖКУ. Эффект гиперселекции выражается в том, что неэффективные агенты, обладая невысокой конкурентоспособностью, удерживают свои пози-

ции и не допускают более эффективных агентов, ибо последние подрывают компетенцию первых и могут повлиять на их «коррупционные возможности». Устойчивые отрицательные традиции приводят к увеличению конечной стоимости услуг и снижению их производства в целом.

Еще одним проявлением сохранения негативных тенденций в работе органов управления ЖКХ является *подход к работе с обращениями граждан, в частности с жалобами*. Граждане вправе обращаться с претензиями на качество работы государственных жилищно-коммунальных служб в вышестоящие организации, в том числе к учредителю. Организациям, в которые поступают жалобы, в нормальном варианте следовало бы принять меры по устранению заявленных нарушений (если ситуация объективно требует такого решения) без ссылки на заявителя. Вместе с тем, по сложившейся практике, учредитель (иная вышестоящая организация) представляет субъекту-нарушителю возможность полностью ознакомиться с содержанием жалобы и информацией о заявителе. Данные действия следует расценивать как нарушение этических принципов и «сравливание» представителей жилищно-коммунальных служб с гражданами.

Следующим неформальным ограничителем является *инерция и несогласованность действий собственников в процессе управления МКД*. Жилищный кодекс РФ предусматривает обязанность для собственников выбирать способ управления МКД. В случае, если дом не управляется непосредственно собственниками либо ТСЖ, либо жилищным или иным кооперативом, выбирается управляющая компания. Одновременно общее собрание собственников жилья должно выбрать совет МКД, который помимо прочего осуществляет контроль оказания услуг по управлению МКД, содержанию и ремонту общего имущества и за качеством предоставляемых коммунальных услуг. То есть кодекс закрепляет за собственниками право на потребительский контроль для получения более качественных услуг.

Внося плату за жилищно-коммунальные услуги, потребитель обоснованно ожидает выполнения производителем установленных стандартов, соблюдения правил добросовестного и безребойного обслуживания. В противном случае потребитель может предъявить претензии управляющей организации либо направить жалобы в вышестоящие органы управления ЖКХ. Однако

чтобы предъявлять обоснованные претензии и жалобы, необходимо владеть информацией о действующих стандартах. Некоторые ситуации не вызывают сомнений в способах их решения и не требуют специальных знаний. Например, при возникновении аварий, перебоев в поставке коммунальных ресурсов, несвоевременном выполнении работ собственник обращается к управляющему с просьбой устранить протечку, восстановить электроснабжение, вывезти мусор и т.п. Но в ряде случаев желания собственников, в том числе оформленные решениями совета МКД, носят противоправный характер. Весьма показательным примером в практике функционирования московского ЖКХ является озеленение придомовых и дворовых территорий. Приверженность жителей городских МКД к осуществлению посадок на придомовых территориях, превращению их в подобие садово-огородных участков наблюдается на протяжении многих десятков лет (причем не только в российских городах). В Германии и Великобритании, например, в годы Первой и Второй мировых войн городские власти поощряли инициативы жителей высаживать плодовоовощные культуры близ домов в расчете, что придомовые огороды помогут в периоды перебоев с продовольственным снабжением. Но и в мирное время тяга к насаждениям не иссякла и принимает порой формы ожесточенных противостояний между желающими «облагораживать» территории и теми, кто не согласен с их самовольными действиями.

Главными ограничителями здесь являются:

- деструктивные действия управляющих организаций;
- усиление асимметрии информации официальными источниками.

В первом случае управляющие организации либо игнорируют обращения жильцов по вопросам озеленения, либо потворствуют одним инициативным группам без учета мнения других групп. Причиной может быть сговор, в том числе в результате того, что персонал управляющей организации зачастую сформирован из лиц, проживающих на обслуживаемой территории. Инертность и неформальные отношения между агентами приводят к нарушению законодательных норм<sup>2</sup>, в соответствии с которыми

весь комплекс озеленительных работ, включая посадку цветов, должен быть осуществлен под контролем специализированного органа — Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы. В итоге, кроме усугубления конфликтных ситуаций на обслуживаемой территории, ГБУ уплачивают штрафы по предписаниям экологической полиции, собственники помещений в МКД несут повышенное бремя платежей за ресурсы, потребляемые при использовании и содержании общего имущества, в частности из-за бесконтрольного расходования воды, предназначенной на общедомовые нужды (уборку подъездов, промывку мусорных камер), для полива несанкционированных насаждений.

***Весьма показательным примером в практике функционирования московского ЖКХ является озеленение придомовых и дворовых территорий. Приверженность жителей городских МКД к осуществлению посадок на придомовых территориях, превращению их в подобие садово-огородных участков наблюдается на протяжении многих десятков лет (причем не только в российских городах).***

Во втором случае приходится констатировать нарушение системности информирования в городской среде по вопросам озеленения. Усилению негативного эффекта от некомпетентного подхода ГБУ к информированию жителей по вопросам озеленения косвенно способствует привлечение граждан к общегородским работам (например, проведение конкурсов дизайнерских проектов цветочного оформления городских общественных мест дает импульс продолжать

<sup>2</sup> Постановление Правительства Москвы от 10.09.2002 № 743-ПП «Об утверждении Правил создания, содержания и охраны

зеленых насаждений и природных сообществ города Москвы». Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002;(51) ноябрь.



неконтролируемое «дизайнерское творчество» на придомовых территориях). Кроме того, особый стиль коммуникации органов власти и общества, направленный на открытость первых к решению многих проблем городской среды, в отдельных случаях способствует нарушению баланса общественных интересов. Например, ознаменование одного из этапов общественного голосования по вопросам ухода за газонами слоганом «Твой газон — твои правила!» и распространение листовок с этим слоганом на информационных щитах МКД может усилить несанкционированные действия вышеописанных неформальных групп.

Заметим, что в ряде городов — Стокгольме, Берлине, Будапеште, а также в Нью-Йорке и др. распространилось городское садоводство (community garden), предоставляющее широкие возможности для любителей воплощать ландшафтные идеи на специально выделенных местными властями участках земли — от городских парков до заброшенных пустырей.

Кроме действия неформальных групп под влиянием традиций («культурного фильтра»), необходимо выделить *недостаточное финансово-экономическое взаимодействие учредителя и бюджетного учреждения*. Ограничением в этом случае является отсутствие формального института, т.е. правовых норм, регулирующих взаимодействие между указанными сторонами в части финансового регулирования и внутреннего финансового аудита. Нормативные акты<sup>3</sup>, определяющие порядок осуществления органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя, предоставляют весьма ограниченные возможности учредителю по взаимодействию с учреждением, исключая организацию эффективного контроля за перечисленными учреждению средствами, обеспечение их экономии, формирование мотивации и стимулов для ГБУ по рациональному использованию ресурсов, проведение внутреннего финансового аудита [12].

Тем не менее, чтобы не потерять контроль над средствами бюджета, передаваемыми в ГБУ (в 2016–2017 гг. из бюджетных средств, предусмотренных префектурам административных округов, 70% направлены в учреждения, оказы-

вающие жилищно-коммунальные услуги), учредители прибегают к различным регулирующим мерам, в частности:

- анализируют применение расценок в сметах на ремонтно-восстановительные работы, проводимые в рамках исполнения государственного задания;
- утверждают денежные обязательства по договорам. При этом, когда договоры на поставку товаров, работ, услуг, заключаются ГБУ без проведения аукционных (конкурсных) процедур, правила заключения которых жестко регламентированы законодательством, учредитель фактически регулирует объем и направленность сделок ГБУ со сторонними организациями;
- осуществляют контроль обоснованности платежей по заключенным договорам — соответствием платежей условиям договора и государственному заданию, а также правильностью применения кодов бюджетной классификации.

В последних двух случаях учредитель возлагает на себя функции казначейского органа. При этом истинное казначейство, которое осуществляет учет операций со средствами бюджета, указанные действия не выполняет, так как ГБУ не являются участниками бюджетного процесса.

Таким образом, невзирая на необходимость обеспечения эффективного и целевого использования бюджетных средств, описанная учредительская инициатива является неформальным институтом. Отчасти формализовать его можно путем заключения взаимных соглашений с ГБУ на осуществление учредителем подобных действий. Однако на практике это не всегда выполняется. При этом нет гарантий, что «взаимность» соглашения не будет достигнута благодаря властным полномочиям учредителя. Данная ситуация приводит к тому, что неформальный подход к организации финансового регулирования и контроля оказывается вне правового поля, превращаясь из неформального в нелегальный.

## ИНСТИТУТЫ-ТРАНСФОРМЕРЫ

Институциональная среда может порождать «институты-трансформеры», то есть отдельные нормы, которые, будучи формальными, заведомо несут в себе вероятность возникновения неформальных институтов. В сфере ГЖКУ таким «трансформером» является институт общественных советников. Данный институт во-

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения».

площает право граждан РФ на осуществление общественного контроля, то есть деятельности субъектов в целях наблюдения за функционированием органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, а также в целях проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Не оспаривая важность общественного контроля как явления, направленного на реализацию конституционного права граждан на самостоятельную защиту своих прав и свобод, следует отметить дискуссионность в отношении осуществляющих его субъектов. Федеральным законом от 21.01.2014 № 212-ФЗ<sup>4</sup> определено, что граждане участвуют в осуществлении общественного контроля в качестве общественных экспертов и общественных инспекторов. При этом субъектами контроля являются организации и объединения лиц — общественные палаты и общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах власти. Также предусмотрено создание общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля и иных организационных структур. Граждане (как самостоятельные лица) в числе субъектов общественного контроля в законе не перечислены. В то же время постановление Правительства Москвы от 12.10.2010 № 938-ПП<sup>5</sup> определяет в качестве субъектов общественного контроля жителей Москвы, действующих самостоятельно в качестве общественных советников. Задачей советников является добровольное участие в осуществлении общественного контроля, создание благоприятной среды проживания, повышение качества взаимодействия органов исполнительной власти Москвы с городским населением. Советники должны осуществлять мониторинг мнений жителей о деятельности территориальных органов исполнительной власти, властных решениях и эффективности их исполнения. Кроме того, одним из приоритетных направлений их деятельности

является налаживание коммуникации с ТСЖ, управляющими и эксплуатирующими организациями, а также с жителями МКД в решении актуальных вопросов проживания. По сложившейся практике, общественными советниками нередко становятся председатели ТСЖ или советов МКД. Поэтому основной акцент в своей деятельности они уделяют вопросам ЖКХ.

Институциональными ограничениями рассматриваемого института являются как минимум два.

---

***Институциональная среда может порождать «институты-трансформеры», то есть отдельные нормы, которые, будучи формальными, заведомо несут в себе вероятность возникновения неформальных институтов.***

---

Во-первых, общественный контроль, осуществляемый такими лицами, должен характеризоваться определенным уровнем их профессиональной подготовки. Оглашаемых госорганами требований — совершеннолетнего возраста и активной жизненной позиции (готовности принимать непосредственное участие в решении насущных вопросов городских жителей) — недостаточно, чтобы выступать в роли эксперта или инспектора. Какие-либо критерии по наличию политико-правовых, экономических или иных специальных знаний в соответствии с кругом задач советников ни в нормативных актах, ни в соглашениях, заключаемых с этими лицами управами районов, не установлены. Соглашения предусматривают обучение советников, но не оговаривают условия, направления и источник финансирования обучения. Поэтому высока вероятность, что «обучение» данных лиц проводится служащими территориальных органов власти, что, в свою очередь, формирует у советников определенный круг интересов и направлений взаимодействия с населением (снижается независимость такого «эксперта»-«инспектора»).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.01.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ. № 30 (Ч. 1). 28.07.2014. Ст. 4213.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Москвы от 12.10.2010 № 938-ПП «О мерах по совершенствованию работы управ районов города Москвы с населением». Вестник Мэра и Правительства Москвы. 26.10.2010;(60).

Таким образом, повышается вероятность дискредитации органов власти и государственных учреждений в глазах общества, использование советниками неквалифицированных подходов к оценке подконтрольных субъектов (управляющих организаций, жителей).

Во-вторых, наличие прав и обязанностей, установленных нормативными актами и соглашениями для советников, не гарантирует их единой разумной поведенческой стратегии. Наблюдение за поведением общественных советников позволяет отмечать такие случаи, как:

- создание неформальных групп из жителей МКД (советник выступает представителем приоритетных интересов этих групп);
- использование ограниченных средств доведения необходимой информации до жителей (неполное, недостоверное информирование);
- попытка обеспечить влияние на отдельных лиц или организации посредством статуса общественного советника (усиление конфликта интересов).

Отсутствие ясных критериев к квалификации общественных советников и предоставление им возможности действовать самостоятельно (не в составе организаций) усиливает вероятность превращения их в неформальный институт. Таким образом, осуществление общественного контроля, включая сферу ЖКХ, в большей степени

целесообразно объединениями и организациями, подлежащими государственной регистрации, имеющими установленную процедуру избрания своих членов, ограничения для членства и кодекс этики.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в статье институциональные ограничения в сфере ГЖКУ характеризуют региональный аспект функционирования (на примере Москвы) и свидетельствуют о создании препятствий для повышения потребительских свойств данных услуг и эффективной коммуникации государства и общества при производстве общественных благ. В недостаточно развитой институциональной среде с низким спросом на политические институты и сохраняющейся дистанцией власти появление качественно новых правил, характеризующих поступательное (инкрементное) развитие институциональной среды по повышательной траектории маловероятно. Напротив, появляющиеся институты будут, скорее, направлены на укрепление связей внутри групп (так называемый бондинговый тип социальных связей), что и проявляется в ходе эксперимента с созданием бюджетных учреждений для оказания жилищно-коммунальных услуг: наблюдается усиление взаимодействия внутри групп субъектов, оказывающих услуги, и внутри групп потребителей.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Козлова Н. Н. Генезис гражданско-правового договора. М.: Финансы и кредит; 2007. 160 с.
2. Юрченко Н. Н. Идеология модернизации государственного управления: опыт административной реформы в современной России. Краснодар: Кубанский гос. ун-т; 2010. 178 с.
3. Шебеко К. К., Ксензов С. В., Ксензова В. Э. Базовые институциональные матрицы и возможные сценарии институциональных изменений. *Экономика и банки*. 2010;(1):67–72.
4. Заостровцев А. П. О развитии и отсталости: как экономисты объясняют историю. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге; 2014. 248 с.
5. Цветкова Г. С. Институциональные ловушки как провалы институционального взаимодействия. *Инновационные технологии управления и права*. 2013;1–2 (5);36–39.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала; 1997. 188 с.
7. Сухарев О. С. Теория дисфункции экономических систем и институтов: монография. М.: ЛЕНАНД; 2014. 144 с.
8. Коробова А. А., Мельникова Т. С., Митяева Н. В. Формирование общественной потребности в развитии систем электронного правительства и электронной демократии в современной России: монография. Саратов: Изд-во Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова; 2016. 148 с.
9. Игнатова Т. В., Аширова М. Н. Зарубежный опыт управления институциональными изменениями в сфере государственных услуг. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС*. 2015;2:20–27.

10. Байдаков С., Озеров Г., Савельев О. Многофункциональный центр предоставления государственных услуг: модель, назначение и принципы организации. Опыт Центрального административного округа г. Москвы. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес»; 2013. 200 с.
11. Сухарев О. С. Институциональное планирование, траектории институционального развития и транзакционные издержки. *Journal of institutional studies* (Журнал институциональных исследований). 2012;4(3):95–111.
12. Козлова С. Б. К вопросу об учредительском финансовом регулировании бюджетных учреждений жилищно-коммунального хозяйства Москвы. *Региональная экономика: теория и практика*. 2017;15(1):125–141.

## REFERENCES

1. Kozlova N. N. The genesis of a civil law contract. Moscow: Finance and credit Publ.; 2007. 160 p. (In Russ.).
2. Yurchenko N. N. The ideology of modernization of public administration. Krasnodar: Kuban State University Publ.; 2010. 178 p. (In Russ.).
3. Shebeko K. K., Ksenzov S. V., Ksenzova V. E. The core institutional matrices and the institutional changes possible scenarios. *Ekonomika i banki*. 2010;(1):67–72. (In Russ.).
4. Zaostrovtshev A. P. On development and underdevelopment: How economists interpret history. St. Petersburg: European University at St. Petersburg Publ.; 2014. 248 p. (In Russ.).
5. Tsvetkova G. S. Institutional traps as failures of institutional interaction. *Innovatsionnye tekhnologii upravleniia i prava*. 2013;1–2(5):36–39. (In Russ.).
6. North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions). Moscow: Nachala Publ.; 1997. 188 p. (In Russ.).
7. Sukharev O. S. The theory of dysfunction of economic systems and institutions: A monograph. Moscow: LENAND Publ.; 2014. 144 p. (In Russ.).
8. Korobova A. A., Mel'nikova T. S., Mitiaeva N. V. Formation of public demand for the development of e-government systems and e-democracy in modern Russia today: A monograph. Saratov: Izdatel'stvo Saratovskogo sotsial'no-ekonomicheskogo instituta; 2016. 148 p. (In Russ.).
9. Ignatova T. V., Ashirova M. N. Foreign experience in managing institutional changes in public services. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*. 2015;(2):20–27. (In Russ.).
10. Baidakov S., Ozerov G., Savel'ev O. Multifunctional center of public services: model, purpose, principles. The experience of the Central administrative district of Moscow. Moscow: Olympus-Business Publ.; 2013. 200 p. (In Russ.).
11. Sukharev O. S. Institutional planning, trajectories of institutional development and transaction costs. *Zhurnal institutsional'nykh issledovaniy = Journal of institutional studies*. 2012;4(3):95–111. (In Russ.).
12. Kozlova N. N. About the question of founder's financial regulation of budgetary institutions of housing and communal services in Moscow. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*. 2017;15(1):125–141. (In Russ.).

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Светлана Борисовна Козлова** — кандидат экономических наук, советник Префектуры Южного административного округа города Москвы, Россия  
sbkozlova@yandex.ru

## ABOUT THE AUTHOR

**Svetlana B. Kozlova** — Cand. Sci. (Econ.), Prefecture of Southern Administrative District of Moscow, Russia  
sbkozlova@yandex.ru