

Территориальное общественное самоуправление: не перевернуть ли пирамиду?

Ф.Г. Карасев

Вице-президент Центра социальных технологий "Народный Фонд"

По теме местных сообществ и местного самоуправления сегодня накоплено много различной информации. Область, стоящая за этой темой, очень важна, и важность эта становится все очевиднее. Тем не менее объяснить, почему эта тема важна, все еще необходимо.

Как известно, структура уровней власти в Российской Федерации довольно сложна. В то же время, отнюдь не лишен смысла вопрос, *кому она известна?* На нескольких семинарах я просил, казалось бы, подготовленную аудиторию (включающую активистов общественных организаций и муниципальных чиновников) изобразить структуру власти в Российской Федерации. Это вызывало, мягко говоря, затруднение. Особенно поражают ответы на вопрос о высшем субъекте власти в Российской Федерации. Ответы даются самые разнообразные, отражающие, в основном, политические пристрастия отвечающих. С большим отрывом лидирует «Президент», за ним – «Парламент» и «Конституционный суд». Причем, когда я спрашиваю, почему, **все** отвечают, что так записано в Конституции. Складывается впечатление, что в стране не менее трех разных конституций. Кроме того, есть еще одна, изданная отдельной книжкой под «секретным» названием: «Конституция Российской Федерации». Она гласит, что высшим субъектом власти является **«Народ Российской Федерации»**.

Каков же, на самом деле, этот секрет Полишинеля?

Существует так называемый «федеральный уровень», а под ним — уровень субъекта Федерации. Субъекты Федерации сами могут быть разного уровня и иметь разный объем полномочий. На этом государственный уровень в большинстве субъектов Федерации заканчивается. Ниже – местное самоуправление, согласно Конституции, отделенное от органов государственной власти.

Исключение составляют Москва и Санкт-Петербург. Поскольку это «Субъекты Федерации с особым статусом», то и структура у них особая. Префекты, управляющие округами столицы, не избираются и официальный уровень их свободы гораздо ниже, чем у главы администрации любого райцентра.

Кроме этого, во многих регионах создается еще один уровень — «территориального общественного самоуправления».

Разноуровневая структура власти характерна для всей истории Государства Российского. Менялись названия, количество и размеры «субъектов». Уровень «местного самоуправления» зачастую становился нижним уровнем управления государственного. «Территориальное общественное самоуправление» появлялось и исчезало, но общая схема сохранялась.

Менялись — порой существенно — властные полномочия и ответственность каждого уровня.

То центральная власть подминала под себя всех и вся, то практически все властные полномочия уходили вниз. Все, с чем не справлялась напрямую центральная власть, она отдавала регионам, те поступали так же, вплоть до крестьянской общины. Как только вышестоящий уровень власти усиливался, он начинал забирать полномочия назад. При этом доходило до попыток решать «сверху», с государственного уровня, самые мелкие проблемы какого-нибудь медвежьего угла. В этом смысле очень интересны трансформации земства: от «Земских соборов» до уровня находящихся под тщательным контролем чиновников организаций.

То же самое происходило с ресурсами. Российское государство всегда стремилось сконцентрировать в своих руках все ресурсы. Время от времени появлялась какая-либо проблема, для решения которой действительно требовалось много ресурсов (татаро-монгольское иго, выход к морю, индустриализация и т.п.). Ресурсы концентрировались, проблема решалась, можно было «отпустить вожжи». Но привычка решать все проблемы «с федерального уровня» оставалась, как и привычка накапливать громадные ресурсы на вершине государственной пирамиды. Причем эти ресурсы переставали использоваться, поскольку исчезала «великая цель», которая требовала напряжения всех сил государства. Зато возникала

необходимость хоть как-то объяснить народу, а зачем государство его обдирает, если более великой цели нет.

Народ, как правило, этих объяснений не принимал. В результате государство попадало в кризисную ситуацию. И чем больше до того центр концентрировал ресурсов, тем тяжелее были кризисы. Вплоть до того, что они ставили государство на грань исчезновения. Каждый раз, путем неимоверного напряжения сил государство спасали, причем ресурсы, полномочия и обязанности уходили на более низкие уровни. А затем и государство, и народ какое-то время приходили в себя, пока история не повторялась вновь.

Интересно то, что, чем эффективнее работали «нижние» уровни пирамиды в период кризисов, тем быстрее и кардинальнее их ликвидировали верхние уровни этой пирамиды по окончании кризиса. А если не ликвидировали, то лишали существенной доли полномочий и ставили под жесткий контроль центра. И все считали это правильным и справедливым, поскольку центр опять собирался напрочь всю страну для решения очередной задачи глобального уровня. Задачу решали, страна становилась «гораздо более великой», а люди превращались во все более мелкие винтики государственного механизма.

Возможна ли в России модель с диаметрально противоположным распределением ресурсов, полномочий и обязанностей? Можно ли «перевернуть пирамиду»? Сделать базовым уровень «территориального общественного самоуправления» – ТОС? Предоставить субъектам этого уровня (а не федерального) право решать, какие проблемы они на своем уровне решить не могут и поэтому готовы поделиться необходимыми для их решения ресурсами. То же самое – на уровне «местного самоуправления»? Строить пирамиду власти не сверху вниз, а снизу вверх? Сосредоточить ресурсы не на верхних, а на нижних этажах? Может быть, страна, построенная по этому принципу, не будет такой великой, зато людям в ней станет удобнее жить?

Хотя, если кто-то не может без революций, – старые грабли ждут.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

Какие уровни власти существуют в РФ?

Что перераспределялось между уровнями власти в ходе развития страны?

Какая модель государства была построена в нашей стране, по мнению автора статьи?

Что имел в виду автор, называя свою статью "Не перевернуть ли пирамиду"?

Понятия, наиболее употребимые в работе социотехника

Задумывая этот текст, я ставил перед собой задачу создать нечто типа глоссария. Неполного, но, тем не менее, включающего в себя основные термины, которые употребляются, когда речь идет о территориальном общественном самоуправлении. Идея возникла потому, что вопрос терминологии является одним из самых больных вопросов любого человека, обращающегося к теме территориального общественного самоуправления. Эта область деятельности в ее современном виде возникла совсем недавно, и терминология абсолютно не устоялась: часто одно и то же понятие обозначается десятком разных слов и, наоборот, часто разные люди вкладывают в одно и то же понятие разный смысл.¹

Однако текст получился несколько иным. Получилось отношение человека, который достаточно давно работает в области общественного самоуправления, к наиболее важным понятиям, существующим в этой области. Конечно, субъективное, но имеющее (разумеется, на мой взгляд) определенную ценность для тех, кто собирается работать в этой области или просто хочет понять, что такое территориальное общественное самоуправление.

Местное самоуправление

¹ В одном из проектов, описывая то, что мы собирались сделать для развития территориального общественного самоуправления в одном из регионов РФ, мы использовали термин «община», понимая под ним сообщество людей, проживающих на территории одного дома, улицы, максимум одного микрорайона города и что-либо на этой территории активно делающих. Мы обещали за год создать около двадцати новых таких общин. В то же время, потенциальный спонсор под термином «община» понимал все население региона, и в его глазах получилось, что мы обещаем увеличить население региона примерно в двадцать раз. На наше счастье, спонсор задал нам вопрос: «Скажите, вы совсем сошли с ума: что вы имеете в виду?». А мог бы просто отказать.

Чтобы четче понять, что такое территориальное общественное самоуправление, стоит посмотреть, какие еще формы самоуправления существуют в РФ на сегодняшний день. В российском законодательстве зафиксирована еще одна форма самоуправления, сегодня рассматриваемая как основная, – местное самоуправление. Существуют разные определения местного самоуправления, как наши, российские, так и международные, принятые в России². Они включают в себя следующие основные признаки.

1. Речь идет об органе, не имеющем отношения к государственной вертикали. Например, в Российской Федерации государственная власть существует на двух уровнях: федеральном и региональном. Правда, есть регионы, где существует еще один уровень государственной власти: государственное муниципальное управление. В таких регионах главы муниципальных образований назначаются из центра. Это означает, что в этих регионах местное самоуправление отсутствует, поскольку местное самоуправление, как часть государственной власти, — вещь невозможная. К сожалению, региональные органы власти этого часто не понимают, пытаясь встроить органы местного самоуправления в единую вертикаль власти. Желание регионального центра остаться единственным центром власти на территории понятно. Непонятно, когда органы местного самоуправления воспринимают себя как органы государственной власти. Желание стать «приводным ремнем», разумеется, приветствуется органами государственной власти, но остается абсолютно непонятным населению. Воспринимая основным источником своей власти государство, а не своих избирателей, такие органы местного самоуправления постепенно теряют всякую власть на территории. Население начинает воспринимать местное самоуправление как источник всех бед, не отделяя его от других уровней государственной власти и требуя выполнения всех обещаний, которые вчера по телевизору сделал президент. А региональные власти очень быстро забывают, что глава местного самоуправления не есть подчиненный им чиновник. И пока органы местного самоуправления не поймут, что они органы местного **самоуправления**, а не органы государственного **управления**, эта ситуация будет сохраняться.

2. Орган местного самоуправления состоит из совета или собрания, состоящего из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и исполнительного органа. Глава исполнительного органа обычно также избирается жителями места (муниципального образования).

3. К компетенции органов местного самоуправления относятся наиболее важные вопросы, определяющие повседневную жизнь жителей муниципального образования. От того, как выстроены отношения жителей с муниципальными органами власти, во многом зависит стиль жизни на данной территории. До тех пор, пока эти отношения будут патерналистскими, надеяться на серьезное улучшение качества жизни бессмысленно. Пока «муниципалы» для описания населения будут использовать выражения типа: «варвары, дикое скопище пьяниц, не создавать, разрушать мастера!»³, а жители будут воспринимать муниципальных чиновников как «родителей», обязанных сделать жизнь своих «детей», нормальная жизнь не наладится. Создание партнерских отношений между органами муниципальной власти и жителями есть один из основных вопросов переустройства нашего общества.

Главам муниципальных образований, которые всерьез захотят выстроить партнерские отношения с населением, придется учитывать то, что эта работа, результаты которой будут видны не завтра и даже не послезавтра. К сожалению, как показывает практика, многие главы муниципальных образований не готовы вкладывать усилия в направление, не дающее немедленной отдачи. В нынешнем тяжелом экономическом положении их вполне можно понять. Но их желание сделать население своим партнером (то есть дать ему возможность решать многие свои проблемы самостоятельно) немедленно практически нереализуемо. В этом смысле очень показательна попытка Московской администрации резко увеличить число товариществ собственников жилья (ТСЖ) и организаций территориального общественного самоуправления (в Москве они называются территориальными общинами) по приказу. Несмотря на немалые средства, вложенные Московской мэрией в реализацию этой инициативы, результаты, мягко говоря, несколько отличались от желаемых. Выстраивание партнерских отношений с населением – это серьезная **профессиональная** работа. Я верю, что в администрациях муниципальных образований работают умные люди, которые

² Юридические формулировки содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Европейской хартии местного самоуправления.

³ Действительное высказывание одного из участников на одном из семинаров.

способны самостоятельно «изобрести велосипед». Только зачем это делать? В мире накоплен большой опыт по работе с населением. Громадное число наработок возникло за последнее десятилетие в России. Это именно тот случай, когда «скупой платит дважды».

Работать надо не просто с населением, а с организованным населением. Это делает работу гораздо более эффективной. Возникают субъекты партнерских отношений, с которыми можно работать. Организованное население способно на решение действительно серьезных задач. С другой стороны, такой подход требует серьезных усилий по развитию различных форм самоорганизации населения.

Еще один важный аспект этой проблемы состоит в том, что в тех муниципальных образованиях, где не ведется серьезная работа с организованным населением, большинство организаций возникают для борьбы с органами местного самоуправления.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ

Является ли местное самоуправление органом государственной власти? Если да, то докажите это. Какие отношения сейчас характерны для отношений органов местного самоуправления и жителей? Перечислите, пожалуйста, их характерные особенности. Существуют ли у нас в стране наработки по работе с населением? Почему органам местного самоуправления стоит серьезно работать именно с организованным населением?

Территориальное общественное самоуправление

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» на части территории муниципальных образований может осуществляться территориальное общественное самоуправление. Территориальное общественное самоуправление есть форма участия граждан в местном самоуправлении на своей территории. Органы территориального общественного самоуправления решают вопросы повседневной жизни жителей своей территории. Границы территории, на которой действует орган территориального общественного самоуправления, всегда находится в границах территории одного муниципального образования. Статус территориального общественного самоуправления на каждой территории прописывается в уставе конкретного муниципального образования исходя из регионального закона о территориальном общественном самоуправлении, или, при его отсутствии, исходя из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Кроме того, практически во всех регионах организации территориального общественного самоуправления действуют в рамках Федерального закона «Об общественных объединениях» или закона «О некоммерческих организациях». Тем самым признается, что организации территориального общественного самоуправления являются не частью государства, дотянувшейся до каждой квартиры, а действительно формой самоорганизации населения для решения своих проблем, как и другие общественные объединения и некоммерческие организации.

Несмотря на это, в разных регионах РФ приходится сталкиваться с довольно странной картиной, когда председатели организаций ТОС (ОТОС) воспринимают себя именно как чиновников, а (что более странно) большинство региональных ресурсных центров по работе с общественными объединениями и некоммерческими организациями не рассматривают ОТОС как своих клиентов, не умеют и не хотят работать с ними.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в нескольких основных формах.

1. Формы непрямого участия. В этом случае граждане по различным схемам (на общем собрании, конференции и т.д.) выбирают представительный орган, который затем действует как «мини-исполком». Такая форма организации наиболее традиционна для нашей страны и является наиболее распространенной. В разных регионах эти органы называются по-разному: КОС (комитет общественного самоуправления), организация ТОС (организация территориального общественного самоуправления), ОТОС (орган территориального общественного самоуправления), территориальная община, улочком и др. Традиции подобных

комитетов сохранились у нас со времен Советской власти (домкомы, уличкомы). Всегда можно найти несколько активистов, «свалить» на них ответственность, а потом спросить, почему жизнь на территории далека от идеальной.

Такая форма имеет очевидные преимущества.

Во-первых, очевидный выигрыш в оперативности. Когда принятие решения зависит от нескольких человек, можно надеяться на быструю реакцию.

Во-вторых, полномочия таких органов обычно хорошо прописаны законодательно. Существуют стандартные образцы уставов. Накоплен большой опыт работы таких организаций.

В-третьих, при такой организации делом обычно занимаются настоящие энтузиасты, которые быстро становятся профессионалами.

Однако несколько человек довольно часто не могут представлять интересы всех групп жителей, проживающих на территории. Возникает разрыв между населением и представительным органом. На этой почве появляются разного рода конфликты. Обычно учитываются интересы групп, представители которых есть в комитете или, в крайнем случае, интересы наиболее организованных групп: пенсионеров, ветеранов, многодетных матерей и других социально незащищенных групп населения. При этом очень часто выпадают интересы наиболее активной группы населения: людей работоспособного возраста, проводящих большую часть своего времени вне дома. А потом члены правления удивляются: почему на субботник выходят только пенсионеры!? Постепенно такой орган приобретает черты «мини-собеса». И хотя наши органы социальной защиты не справляются со своими функциями и помощь им нельзя не рассматривать как благо, ориентация работы органа территориального общественного самоуправления в основном на социально незащищенные группы населения обрекает их на постоянную бедность и неспособность решать по-настоящему серьезные задачи.

Другой проблемой в этой связи становится то, что став «мини-собесом», уйти от этой роли очень сложно. Во многом по этой причине погибло большое количество московских КОСов в 1993 году. Формальным поводом к гибели были административные меры, принятые Ю. М. Лужковым, после того как КОСы в Москве поддержали Верховный Совет в его противостоянии с президентом. Но КОСы, занимавшиеся реальной деятельностью, продолжают ее до сих пор. Проблема была в том, что многие КОСы в начале 90-х годов, когда система советской торговли уже исчезла, а новая еще не возникла, стали заниматься прямыми поставками продуктов населению. Когда потребность в этом исчезла, многие КОСы просто остались без работы и перестроиться уже не смогли. И хотя сейчас многим кажется, что протезирование собой органов соцзащиты навсегда останется функцией органов территориального общественного самоуправления, когда положение изменится, эти организации просто погибнут.

Но самое печальное в другом. Часто появляется существенный разрыв между населением и представительным органом территориального общественного самоуправления. Этот представительный орган начинает представлять только себя, а жители ничего не знают о его работе. Известны случаи, когда на территории создавался второй орган территориального общественного самоуправления: не в пику первому, а просто потому, что о его существовании не подозревали.

Еще хуже оказывается ситуация, когда жители убеждены, что орган территориального общественного самоуправления блюдет только собственные интересы или действует им во вред. К сожалению, известны случаи, когда председатель жилтоварищества собирал деньги на капитальный ремонт и исчезал вместе с ними, а вновь избранное правление в полном составе гонялось за ним, чтобы получить печать организации.

При этом не особенно важно, правда ли, что орган территориального общественного самоуправления действует только в собственных интересах, или жители просто так думают. Например, в одном из Российских городов руководитель одного из органов территориального общественного самоуправления сумел привести на свою территорию инвестора⁴. Инвестор был готов вложить в территорию около 170 тысяч долларов США, но нужно было получить согласие жителей на планируемое переустройство. Руководитель считал это делом формальным, поскольку видел одни плюсы и никаких минусов. Но жители, по его словам, так и не смогли разглядеть, где же личная дача руководителя на Канарах, и поэтому отказали инвестору в своем согласии.

Еще более анекдотичный случай, когда председатель жилтоварищества в самом центре Москвы сумел добиться, что все нежилые помещения в доме стали принадлежать жилтовариществу.

⁴ Я не даю точных координат, так как не знаю, как отнесется к опубликованию этой истории ее герой. Но сама история подлинна.

Аренда помещений в этом районе не просто дорога, а очень дорога, поэтому не надо объяснять, как это было выгодно для жителей. Но возникла та же самая проблема. Поскольку жители не смогли найти, где председатель сумел украсть, они решили, что это означает, что он украл очень много и хорошо спрятал. И жители **по суду** отказались от права владения.

Вышеописанное иллюстрирует положение о том, что разрыв между населением и представительным органом практически составляет родовой признак не прямых форм территориального общественного самоуправления.

2. Формы прямого участия. Обычно эта форма применяется на небольших территориях с небольшим количеством жителей. В этом случае для решения вопросов собирается общее собрание жителей территории или организуется письменный опрос. Это форма наиболее полного представительства жителей в управлении своей территорией. При ее правильном использовании она позволяет учитывать интересы всех жителей. Однако ее значительным минусом является слабая организованность жителей. При ее применении значительно снижается оперативность. Часто собирать собрание всех жителей обычно просто невозможно, а принять какое-либо решение на общем собрании совсем непросто.

Примерами такой формы самоуправления является сход и референдум.

3. Коалиции нескольких организаций. Возникают, когда на одной территории действует несколько устоявшихся организаций, представляющих интересы определенных категорий жителей (например, совет ветеранов, детская организация, экологическая организация и т.п.). Как показывает практика, это наиболее продуктивная форма работы. При ее применении наиболее четко отражаются интересы различных групп жителей, проживающих на территории. При такой организации органы территориального общественного самоуправления способны на решение серьезных вопросов жизни своих жителей. Коалиция способна на мобилизацию серьезных ресурсов. По сравнению с формами прямого участия резко возрастает оперативность работы.

С другой стороны, это наиболее сложная форма работы. Как правило, для ее организации требуются значительные внешние усилия. Обычно, хотя и не всегда, она возникает при активном участии органов местного самоуправления. Если органы местного самоуправления не принимают мер для возникновения такой коалиции, которая бы работала вместе с органами местного самоуправления, часто возникает коалиция, созданная с целью борьбы с органами местного самоуправления. И, как показывает практика, действует и в этом случае вполне эффективно.

Есть еще один круг проблем, для решения которых стоит создавать организации территориального общественного самоуправления в виде коалиций, связан с общей профессионализацией деятельности организаций ТОС.

Сегодня создание успешно действующей организации ТОС (ОТОС) – это во многом искусство. Найдется талантливый лидер, сумеет собрать способную команду — ОТОС будет успешно действовать, если нет талантов: ну что ж, не получилось. Большинство проблем решается на уровне импровизации. Связано это во многом с тем, что деятельность ОТОС намного сложнее, чем деятельность обычной общественной организации.

Общественная организация имеет наибольшие шансы действовать успешно, если вся ее деятельность посвящена решению одной проблемы. Как показала практика, попытка общественной организации решать более одной проблемы приводит к развалу организации и к тому, что все проблемы остаются нерешенными. Имеющиеся исключения только подтверждают это печальное правило.

Организация ТОС, по определению, должна решать все проблемы, возникающие на территории. Именно для этого она и создается. Как только ОТОС пытается сконцентрироваться на решении одной проблемы, она перестает быть организацией ТОС и становится обычной общественной организацией. Никто не говорит, что существование еще одной общественной организации, сосредоточенной на решении проблемы, это плохо, но за чем тогда было создавать ОТОС?

Единственный широко распространенный метод решения этого противоречия – борьба ОТОС с наиболее острой проблемой. Как только острота проблемы снимается, ОТОС переключается на следующую по остроте проблему и т.д. Существует некоторая отличная от нуля вероятность, что, последовательно снижая остроту всех проблем, ОТОС может их решить, но, как показывает практика, стратегия «латания дыр» срабатывает редко. Обычно удается удержать проблему от перерастания в катастрофу и не более. Исключения, конечно, есть, но нас интересует правило.

В мировой практике проблема решается путем превращения ОТОС в «зонтичную» организацию. В результате ОТОС начинает заниматься определением стратегии развития территории и некоторыми другими наиболее общими вопросами. Для решения отдельных проблем создаются отдельные организации. Часто такие организации даже не регистрируются и после решения конкретной проблемы ликвидируются. ОТОС предоставляет таким организациям услуги бухгалтера, занимается поиском источников финансирования, устанавливает связи с аналогичными организациями в других регионах, занимается вопросом координации деятельности разных организаций, представляет их интересы в органах власти. В результате такого разделения труда ОТОС резко сужает свою область деятельности и получает возможность заниматься ею профессионально. При такой постановке вопроса для руководства ОТОС не обязательны гении. Подобные схемы возможны и при решении других проблем, стоящих перед ОТОС. В результате руководство ОТОС превращается в технологию. Этому (руководству ОТОС) можно обучать.

При определении того, какая форма организаций территориального общественного самоуправления (ОТОС) необходима на территории вашего муниципального образования, стоит учитывать множество факторов. Вот некоторые из них.

Масштаб территории. Как показывает практика, различные формы прямого участия эффективны только на весьма ограниченных территориях. Следующими по величине охвата идут различные формы ОТОС непрямого участия. На наибольший охват способны ОТОС, построенные по принципу коалиций.

Насколько важна степень охвата населения, уровень его участия в работе ОТОС. Наименьшую степень охвата дают ОТОС непрямого участия, среднее положение занимают коалиции, соответственно, лучше всего обстоит дело при использовании прямых форм участия.

Уровень оперативности принятия решения. Быстрее всего работают ОТОС непрямого участия, следом идут коалиции, оперативность различных форм ОТОС прямого участия, к сожалению, оставляет желать лучшего.

Уровень решаемых задач и их разнообразие. Как показывает практика, круг задач, решать которые способна ОТОС прямого участия, крайне ограничен, но при этом уровень может быть очень высоким. Прямо противоположная картина у различных форм ОТОС непрямого участия. Их спектр может быть очень разнообразен, но уровень этих задач и их масштаб не может быть слишком высоким. Коалиции объединяют в себе лучшие черты обеих предыдущих групп.

Простота создания. Проще всего создаются ОТОС непрямого участия. Гораздо сложнее организуются формы прямого участия населения. Сложнее всего создаются коалиции. Часто для их создания необходим довольно длительный предварительный этап создания организаций, будущих членов коалиции.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ	<i>Какие федеральные законы регулируют деятельность ОТОС? Какие основные формы существования ОТОС возможны? Какие формы ОТОС есть в вашем регионе? Что значит превратить ОТОС в зонтичную организацию? Пользуясь материалами статьи, определите, какие формы ОТОС наиболее рационально развивать на территории вашего муниципального образования?</i>
--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

ТСЖ (товарищество собственников жилья) и кондоминиум

Один из самых распространенных вопросов, на который приходится отвечать в качестве консультанта по территориальному общественному самоуправлению, касается терминов, вынесенных в название этого раздела.

Сначала немного этимологии. Слово «кондоминиум» происходит от двух латинских слов: «ко(н)», означающее совместное, и «доминиум», означающее владение. Соответственно оно означает совместное владение чем-либо несколькими собственниками. Это понятие широко применяется в международном праве. Например, острова Новые Гибриды являются кондоминиумом Великобритании и Франции. В новом Российском законодательстве под словом «кондоминиум» понимается совместное владение жильем жителями. Для того, чтобы

осуществить свое право владения, жители должны объединиться в некоммерческую организацию – товарищество собственников жилья (ТСЖ). ТСЖ, как новая форма организации жителей, призвана заменить жилищные кооперативы, существовавшие при советской власти. В данный момент существует и та, и другая форма, но при этом с кооперативами происходят странные вещи. Поскольку их статус в Российском законодательстве не определен, то возникают случаи, когда жилищные кооперативы признаются коммерческими организациями, со всеми вытекающими отсюда последствиями (в основном в налоговой сфере). Регистрация ТСЖ и кондоминиумов, и передача жилья в управление жителям является одним из основных моментов жилищной реформы. Как показывает практика, передача жилья в управление жителям приводит к серьезной экономии ресурсов. Увеличиваются сроки эксплуатации зданий. Сейчас в разных регионах предпринимаются попытки передать муниципальное жилье в управление жителям, к сожалению, не всегда успешные. Как показывает практика, передача жилья в управление жителям — далеко не первый этап длительного процесса. До этого, как минимум, необходимо осуществить следующие действия.

1. Перестроить систему городского коммунального хозяйства для работы с собственниками. К сожалению, нередко случаи, когда службы городского заказчика устанавливают для ТСЖ тарифы за пользование коммунальными услугами выше, чем для муниципальных зданий. Если в городе найдется хотя бы один реальный пример, когда для кондоминиума условия взаимоотношений с городскими службами устанавливаются хуже, чем для муниципальных домов, это отодвинет создание новых кондоминиумов сразу на несколько лет.

Такая перестройка довольно сложна и включает в себя множество моментов. В РФ есть несколько регионов, где эта практика уже отработана⁵. Наверное, стоит обратиться к их опыту, а не наступать на те грабли, на которые уже кто-то наступил за вас.

2. Провести большую разъяснительную работу среди жителей. Убедить жителей, что им не станет хуже от перехода на самостоятельность, как показывает практика, совсем не просто. Последние десять-пятнадцать лет убедили жителей, что перемены бывают только к худшему. Наиболее устойчивое мнение жителей о жилищно-коммунальной реформе состоит в том, что это — способ переложить все расходы по ведению коммунального хозяйства на жителей. При этом многие убеждены, что если дом останется в муниципальной собственности, то повышения квартплаты можно избежать. Ведь до сих пор вся практика доказывала, что достаточно просто поскандалить, квартплату и не повысят, квартиру отремонтируют раньше срока и т.д. И пока из коммунальных служб действительно можно что-нибудь «вытянуть», рассчитывать, что жители захотят самостоятельности, не приходится. Необходимо, как минимум, рубрика в городской газете. На эту тему должны быть готовы выступить первые лица городской администрации. Необходимо доказывать, что, например, не возрастет стоимость ремонта и т.п. Сделать это совсем не просто. наших людей приучили относиться с большой настороженностью к переменам.

3. Создать систему подготовки руководителей ТСЖ и кондоминиумов. Такая система должна включать в себя как изучение системы коммунального хозяйства дома, так и общую схему работы с жителями. При этом, еще не известно, какая из частей подготовки более важна. Если председатель ТСЖ плохо представляет себе коммунальное хозяйство, то товарищество быстро разорится. Если председатель не умеет работать с жителями, то товарищество просто не возникнет.

Такая система подготовки в виде специализированных муниципальных центров существует во многих регионах Российской Федерации. К сожалению, в большинстве из них будущие председатели ТСЖ изучают только (или почти только) коммунальное хозяйство. Неприкаянных выпускников подобных курсов можно встретить во многих местах. Если учесть, что довольно часто это безработные, рассматривающие место председателя, как свое рабочее место, то становится понятным отчаяние этих людей, которые не могут применить полученные знания. Естественно можно ничего этого не делать. А просто объявить, что с завтрашнего дня жители становятся владельцами своих домов и должны сами заботиться о своей судьбе. И предоставить их своей судьбе⁶. Хочется только предупредить, что на эти грабли в мире уже наступали. В шестидесятых годах в Нью-Йорке резко подняли муниципальные налоги. Так что содержание многоквартирного дома стало невыгодным. Владельцы стали эти дома просто бросать. Их хозяевами стали жильцы. «Почему-то» это привело к превращению практически всех этих домов в трущобы. Те самые, которые так любят показывать в американских боевиках. Теперь

⁵ Например, Новгород Великий.

⁶ Так поступили, например, в Казахстане.

американцы тратят сотни миллионов долларов на переустройство этих кварталов. Так что если какому-нибудь главе городской администрации кажется, что у него все слишком благополучно, то вот прямой путь заработать головную боль для своей администрации на много лет.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ	<i>Что означает слово «кондоминиум»? Может ли возникнуть кондоминиум в доме, где нет ТСЖ? Какую работу необходимо провести в вашем муниципальном образовании, прежде чем начать массовую передачу жилья жителям? К каким последствиям приводит передача жилья жителям без соответствующей подготовки?</i>
--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Территориальная социальная группа, территориальное сообщество, территориальная община

Одним из самых больных вопросов нашей работы профессионалов третьего сектора, как я уже писал вначале, является вопрос терминологии.

Кстати, «третий сектор» это еще один термин, широко распространенный в узком кругу. Он возник на Западе, но широко используется именно в России. Это связано с неспособностью кратко определить весь мир самоорганизации людей в нашей стране. Если для американцев оказалось достаточно термина “NGO”, то в России за последние девять лет введено в употребление более 10 взаимодополняющих терминов. Сейчас объяснить разницу между, например, «общественной организацией» и «некоммерческим партнерством» может только человек, постоянно пользующийся этими терминами. Поэтому и возник термин, описывающий то, чем мы не являемся. Мы явно не государство (первый сектор) и не бизнес (второй сектор), мы другие, то есть **третий сектор**. Осмысленность этого термина весьма сомнительна, но лучшего, к сожалению, пока нет.

Например, наша организация работает с «общественными объединениями и некоммерческими организациями, созданными по месту жительства». Или, согласно другому определению, с «органами и организациями территориального общественного самоуправления». Я до сих пор не пойму, какое из этих определений нравится мне меньше. Поэтому мы постоянно пытаемся сочинить термин, который бы нас устроил. И не только мы. В литературе по данному вопросу применяется десяток терминов, от «земства» до «соседства».

Не пытаясь оспаривать других авторов, хотел бы предложить нашу терминологию.

Важнейший фактор связан с деятельностью на конкретной территории. Поэтому мы во все названия вводим понятие «территориальное». Таким образом, мы определяем тот вид «социальных групп», «сообществ» и «общин», которые имеют отношение к территориальному общественному самоуправлению.

Сами «социальные группы», «сообщества» и «общины» мы выделяем по наличию или отсутствию у данной группы **цели**.

Предположим, у конкретной группы какая-либо общая цель отсутствует, то есть группа еще не осознала себя как группа и существует только в описаниях внешних исследователей. Например, на конкретную территорию пришел социолог и для удобства проведения исследования выделил категорию людей со средним доходом «Х» (или с определенным количеством детей, или определенного возраста и т.д.). Он зафиксировал наличие данной социальной группы, обращаясь к своим профессиональным средствам.

Если это хороший социолог, то для выделения социальной группы он использовал не один, а несколько признаков. Сути это не меняет. Понятно, что каждый человек одновременно входит в разные социальные группы, при этом, не отдавая себе в этом отчет. Понятно, что у каждой такой группы есть какие-то общие интересы. Например, все владельцы собак заинтересованы в наличии площадок для выгула животных. Но один из них решает эту проблему путем вступления в клуб собаководов, другой гуляет со своей собакой в ближайшем лесу, третий на ближайшей детской площадке. То есть — мы можем констатировать на данной территории наличие определенной социальной группы и не более того.

С другой стороны, вполне возможна ситуация, когда владельцы собак объединятся и начнут предпринимать какие-либо действия по созданию такой площадки на территории своего района⁷. У них появится общая цель (площадка для собак), и они начнут предпринимать действия для ее осуществления. В этом случае «социальная группа» начинает преобразовываться в «сообщество». В ходе процесса преобразования внутри сообщества обязательно появляется четкая структура. Причем обязательно возникнет формальная структура. Возникают некие общие правила (законы), сознательно признаваемые всеми членами сообщества. Разрабатывается общий план действий.

Сообщество может либо добиться своих действий, либо нет. Если оно не добивается своих целей, то оно либо перестраивается, прилагая новые усилия для достижения своих целей, либо распадается, возвращаясь к статусу социальной группы. Наиболее активные члены сообщества, как правило, входят в какие-либо другие сообщества.

Если сообщество достигает своих целей и получает удовлетворяющий его результат, опять возможны два варианта.

1. Сообщество ставит перед собой новые цели и начинает их добиваться, развиваясь и дальше как сообщество.
2. Сообщество начинает «консервировать» получившуюся ситуацию и это становится его единственной целью. Действительно, цели достигнуты, зачем еще что-либо менять? Все эти перемены только отодвигают ситуацию от достигнутого идеала. В результате создаются условия для преобразования «сообщества» в «общину». В процессе преобразования часто исчезает формальная структура, ее место занимает невидимый для посторонних набор неформальных связей. Возможен вариант, когда существующая формальная структура власти только маскирует настоящие центры власти. Законы постепенно перерастают в обычаи. Все члены общины ведут себя так, а не иначе просто потому, что всем *очевидно*, что вести себя надо так⁸.

Как показывает практика, для того, чтобы сообщество перешло в общину, необходимо существование стабильных условий. Община приспосабливается к этим условиям наилучшим образом, но, если условия меняются, возникают проблемы. В результате община гибнет, а ее бывшие члены входят в состав различных социальных групп.

Возможна и такая, довольно оригинальная ситуация, когда на конкретной территории община возникает сразу из социальных групп. Для того, чтобы такое произошло, должно возникнуть сочетание сразу нескольких условий:

должна появиться внешняя сила, желающая произвести на данной территории значительные изменения,

у большинства населения должен быть отрицательный опыт каких-либо перемен,

у большинства населения должен отсутствовать какой-либо достижимый образ будущего.

К сожалению, именно такие условия сложились в последнее время в России. Это привело к взрывообразному росту числа общин. Все бы ничего, но назвать условия, сложившиеся в нашей стране, устойчивыми, наверное, ни у кого язык не повернется. В результате можно констатировать, что люди просто пытаются отгородиться от действительности, надеясь пересидеть переходный период за стенами общины. Наша страна сейчас переполнена примерами социальных резерватов. Самым громким примером такого резервата из уже рухнувших можно назвать, наверное, Ульяновскую область с ее попытками законсервировать советскую власть.

Но (к счастью или к сожалению) стабильных, не меняющихся условий не будет теперь очень долго. Современные тенденции развития цивилизации заставляют сомневаться в том, что они вообще когда-нибудь возникнут. Из этого можно сделать довольно печальный вывод, что все попытки законсервировать прежние условия обречены на неудачу.

Из сказанного можно сделать вывод, что органам местного самоуправления, прежде чем начинать формировать планы работы на конкретной территории, имеет большой смысл выяснить, существуют ли там какие-либо общины. Наличие крепких общин может серьезно затруднить любую работу по переустройству данной территории. Например, в США известны случаи, когда жители трущоб оказывали серьезное сопротивление любым попыткам превратить их жилье в приличное. Администрациям американских городов приходится тратить

⁷ Понятно, что владельцы собак — это просто пример.

⁸ В этом смысле показателен пример древнерусской общины. В русском языке слово «цель» происходит от «целого» и означает степень выполнения задания, а не ориентир, который человек ставит перед собой и готов предпринимать усилия для его достижения. Слово «задача» (задание) означает внешнюю цель, поставленную кем-то, а не свою собственную. Любкой человек, живущий не по обычаям (то есть не так, как обычно), просто изгонялся из общины, то есть становился изгоем.

значительные средства на переубеждение жителей. С другой стороны, наличие общин способно резко затормозить ухудшение ситуации. То есть, если у вас существуют две территории, положение на которых по всем внешним признакам скоро должно стать катастрофичным, и есть деньги на спасение только одной территории, то стоит проверить, есть ли на этой территории общины. Территории, на которых общины существуют, способны какое-то время выживать самостоятельно.

Не менее важно выяснить, есть ли на этой территории действующие сообщества. Наличие сообщества, ставящего себе цели совпадающего с планами органов местного самоуправления, способно резко облегчить работу, взяв на себя выполнение части работ и, таким образом, резко увеличить ее эффект. С другой стороны, наличие сильного сообщества, планы которого не совпадают с планами органов местного самоуправления, способно сделать выполнение этих планов невозможным.

И, наконец, если на вашей территории отсутствуют необходимые вам сообщества, то может быть имеет смысл их создать? Поэтому совсем неплохо знать, какие социальные группы существуют на вашей территории.

ВОПРОСЫ И ЗАДАНИЯ	<i>Чем социальная группа отличается от сообщества? Возможен ли переход от социальной группы к общине, минуя стадию сообщества? Возможно ли длительное существование общин в современном мире? Почему при создании программы переустройства территории стоит выяснить наличие на ней конкретных социальных групп, сообществ и общин?</i>
--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------