

Лекция 2. ТОС в системе институтов гражданского общества

- 1. Правовой статус субъектов ТОС**
- 2. Роль ТОС в повышении привлекательности территории. Создание локальных общественных благ через механизм ТОС**
- 3. Мировой опыт ТОС**

1. Правовой статус субъектов ТОС

Без ответа на вопрос о *правовых субъектах, осуществляющих ТОС*, представление о территориальном общественном самоуправлении будет неполным.

Прежде всего, необходимо обозначить те субъекты ТОС, которые могут быть признаны правом субъектами общественной власти. Решение поставленного вопроса напрямую связано с поиском наиболее эффективных способов правовой институционализации отношений между жителями, составляющими территориально организованный коллектив в границах ТОС, и органами ТОС.

Представленный в традиционной для публичного права постановке вопрос о системе территориального общественного самоуправления отражает совокупность организационных форм его осуществления (собрания, конференции, органы ТОС). В то же время каждая из

этих форм используется в практике осуществления территориального общественного самоуправления различно: большая часть забот, начиная с выдвижения инициативы об организации ТОС и завершая решением непосредственных проблем жизнеобеспечения граждан, ложится на плечи органов ТОС, или наиболее активной группы жителей, проживающих на части территории муниципального образования.

Такие активисты собственным примером демонстрируют эффективность самоорганизации граждан, раскрывают зачастую долго скрывавшиеся потенциальные возможности коллективных форм деятельности граждански активной части населения. От результатов деятельности активистов зависит во многом репутация самого ТОС, доверие к нему со стороны иных жителей. Жители, не входящие в состав органов ТОС, по собственному усмотрению присоединяются к реализации тех или иных инициатив, участвуют в принятии ключевых решений по вопросам организации и управления ТОС на собраниях или конференциях и т.п. В конечном счете, проблема выбора способа институционализации сводится к признанию правосубъектности за органом ТОС (институциональным ядром, состоящим из активистов ТОС) либо за территориальноорганизованным коллективом (жителями, проживающими в пределах границ ТОС).

Как отмечалось ранее, вопрос о субъектах территориального общественного самоуправления в законодательстве разных лет решался различно.

Вплоть до принятия ФЗ № 131 такими субъектами выступали органы ТОС, единоличные (как правило, староста) либо коллегиальные (уличные, домовые комитеты, комитеты (советы) микрорайонов), т.е. непосредственно действующий актив территориального общественного самоуправления, способный и готовый принять на себя груз забот по организации жизни граждан. Подобный подход содержит в себе немалые преимущества. Однако он же влечет и вероятность наступления ряда негативных последствий. При объективно необходимой высокой степени фактической организационной самостоятельности органа ТОС возникает вероятность его постепенного отчуждения от населения. Оказавшись отдаленным от населения, орган ТОС (особенно единоличный) столь же неизбежно оказывается в фактически подчиненном от органов местного самоуправления положении.

Признание же субъектом непосредственно ТОС (именно по этому пути пошел ФЗ № 131), а по сути, территориальноорганизованного коллектива, указанные негативные последствия устраняет. С одной стороны, признание ТОС субъектом обеспечивает его независимость от органов местного самоуправления, действующих от имени муниципального образования, с другой – позволяет выстроить оптимальные правовые связи между органами ТОС и жителями в рамках единого организационноуправленческого механизма. Тем самым обеспечивается четкость принятия управленческих решений, эффективность контроля за их исполнением со стороны избранных населением органов и т.п.

Кроме того, такой подход позволяет объединить в единое организационно управленческое целое органы ТОС, сформированные различным образом: по типу вертикальной (старшие по подъездам – домовый комитет – уличный комитет – комитет микрорайна) либо горизонтальной интеграции (например, объединение домовых комитетов, созданных на территории, или объединение уличных комитетов т.д.). Это в свою очередь позволяет отказаться от сложившейся практики формирования ТОС по принципу «матрёшки» (ТОС в ТОС), мобилизовать силы различных органов ТОС, действующих на одной территории, задав общие цели и ориентиры деятельности.

Не менее важен здесь и общественнополитический эффект – осознание жителями единства коллективного целого, обладающего реальными возможностями по созданию нормальных условий жизни собственными коллективными усилиями, осознание ими непосредственной связи между принимаемыми ТОС решениями и их результатом. Возникающее в связи с участием в территориальном общественном самоуправлении ощущение сопричастности к общим делам пробуждает в жителях гражданские чувства, заставляет их почувствовать себя реальными носителями народовластия.

В то же время принципиальное несогласие вызывает использование в ФЗ № 131 термина «территориальное общественное самоуправление» для обозначения субъекта ТОС, олицетворяющего

территориальноорганизованный коллектив. Как верно отмечает большинство исследователей, термин «территориальное общественное самоуправление» обозначает процесс, деятельность, но никак не субъект этой деятельности.

Однако терминологические трудности не являются, вопреки мнению ряда исследователей, достаточным основанием для возвращения к ранее использовавшемуся подходу – признанию субъектом права не ТОС, а органов ТОС, т.е., по сути, к отказу от институционализации объединенных в единое территориальное сообщество жителей. Такие трудности, скорее, заставляют обратиться к поиску надлежащего термина для обозначения субъекта ТОС.

Данная проблема достаточно ярко может быть продемонстрирована при обращении к проблеме правового регулирования статуса субъектов ТОС: именно стремление не допустить распространения на ТОС законодательства об общественных объединениях, не учитывающего в достаточной степени его специфику, стало, как отмечалось ранее, одной из причин активного противодействия попыткам их признания общественными организациями (организационноправовой формы общественного объединения). Более того, неудачность формулы ФЗ № 131 о регистрации ТОС в организационноправовой форме некоммерческой организации, вызвавшей неоднозначную практику, обусловлена, на наш взгляд, стремлением законодателя подчеркнуть особый правовой статус ТОС, каким не обладает ни один из видов общественных объединений, урегулированных Законом об общественных объединениях.

Состоявшееся по результатам реформы гражданского законодательства признание ТОС в качестве вида общественной организации – организационноправовой формы некоммерческой организации корпоративного типа – не только не решает, но «отбрасывает» намного лет назад проблему правового статуса субъектов ТОС, перечеркивая постепенно, на протяжении многих лет накапливавшиеся результаты (достижения!) ее решения. В рамках «унифицированной родовой конструкции» общественной организации, на разработке которой настаивали представители цивилистической науки, субъекты ТОС оказались объединены с принципиально отличными от них по правовой природе субъектами – с политическими партиями и профсоюзными организациями (ч. 3 ст. 50 Гражданского кодекса Российской Федерации). Историческая и генетическая связанность с органами общественной самодеятельности не получила в гражданском законодательстве необходимой детализации.

Общественная организация – родовое понятие, обнимающее различные организационноправовые формы, каждая из которых закрепляет особый организационноуправленческий механизм формирования и деятельности организации, в зависимости от особенностей ее правовой природы. И первичным критерием для дальнейшего различения организационноправовых форм общественных организаций является положенный в основание принцип их создания: корпоративный (основанный на членстве), территориальный, производственноотраслевой и т.д. Дальнейшее деление созданных по территориальному принципу

общественных организаций обусловлено способом (формой) институционализации правовых связей, что позволяет различать общины – общественные организации, создаваемые путем институционализации территориальноорганизованного коллектива, и органы общественной самодеятельности – общественные организации, создаваемые путем институционализации органа (актива) территориальноорганизованного коллектива. Выделение двух организационноправовых форм (общины и органа общественной самодеятельности) в зависимости от особенностей их организационноуправленческого механизма достаточно полно описывает общий механизм создания и деятельности общественных организаций, сформированных на территориальных началах, допуская дальнейшее деление каждой из них на виды в зависимости от сферы применения с соответствующей детализацией правового статуса. В рамках предлагаемого подхода коллективные субъекты территориального общественного самоуправления создаются

в организационноправовой форме общины (территориальная община) либо органа общественной самодеятельности (орган ТОС).

Изменениям в таком случае подвергается и порядок правового регулирования статуса и деятельности различных видов юридических лиц, в том числе субъектов ТОС.

Поскольку системообразующую функцию в вопросе правовой организации юридических лиц приняло на себя гражданское законодательство, его задача сводится

к созданию общей правовой основы порядка их создания и прекращения, основы организационноуправленческого механизма управления их деятельностью. Проблема дальнейшего, более детального правового регулирования решается в зависимости от правовой природы и, соответственно, целей создания юридических лиц. Правовой статус коммерческих организаций, создаваемых в целях осуществления предпринимательской деятельности, регулируется детально гражданским законодательством, некоммерческих организаций, в том числе общественных организаций, – актами специального законодательства.

2. Роль ТОС в повышении привлекательности территории. Создание локальных общественных благ через механизм ТОС

Общественное благо – благо, которое потребляется коллективно всеми гражданами независимо от того, платят они за него или нет. Особая природа общественных благ заключается в том, что удовлетворяются общественные потребности и их потребление может быть только совместным и равным. Такие блага, как, например, оборона, охрана безопасности, уменьшение шума и задымленности, общедоступное посещение парков и музеев, не могут быть предоставлены отдельным лицам без предоставления их другим лицам.

Общественное благо воспринимается его пользователем как бесплатное. Человек не

задумывается в момент получения общественного блага, сколько стоит создать и обеспечить функционирование общественного блага. На предоставление общественных благ тратится значительная часть бюджетных средств, но не все граждане готовы честно платить налоги (личный вклад в производство общественных благ). Потребление общественных благ происходит совместно и равно для всех, независимо от того, «платит» это лицо за данное общественное благо полную стоимость, оплачивает часть стоимости или не платит вообще. У потребителей наличествуют стимулы потреблять публичные блага, а затраты на их производство переносить на других.

Можно оценить затраты на создание и функционирование общественного блага, но оценить конечные эффекты его предоставления можно только по косвенным оценкам в долгосрочной перспективе, поэтому обосновать выделение бюджетных средств на создание общественного блага бывает сложно. Решением данной проблемы становится привлечение внебюджетных финансовых средств для создания и предоставления общественного блага.

Общественные блага создаются не только средствами бюджета

и усилиями органов государственной и муниципальной власти, но

и при активном участии самих граждан и групп граждан (некоммерческих организаций). Особенно это важно при создании локальных общественных благ, например, благоустройство территории (разбить сквер, обустроить детскую или спортивную площадку и т.д.).

Локальное общественное благо – это благо, потребление которого характеризуется свойствами несоперничества, неисключаемости и территориальной ограниченности, поскольку преимущественно им пользуются жители местного общества (сообщества). Основным ресурсом соучастия в создании локального общественного блага выступает время и физические усилия, потраченные людьми в совместном труде на благо своего двора, улицы, населенного пункта. Если местное сообщество организованное и сплоченное, можно достичь наибольшего совокупного объема локальных общественных благ.

Спрос на общественные блага дифференцирован. Каждое общественное благо в той или иной степени является личным (персональным) и делимым. Это определяется еще и тем, насколько в каждом конкретном случае разные люди признают ценность, значимость, полезность данного общественного блага для себя (насколько лично мне это благо надо), например, насколько пожилому человеку важен факт бесплатного профессионального образования. Следовательно, создание общественных благ и их последующее потребление всегда должно базироваться на фундаменте общественного согласия. Общественное благо должно быть произведено только в случае, если достаточное количество отдельных потребителей имеют потребность, видят для себя высокую значимость этого блага.

Рассмотрим более подробно, что собой представляет локальное общественное благо с точки зрения рекреационной зоны. Если образ территории связывают

с развитием территории как места отдыха, оздоровления, отдохновения, где человек может отдохнуть, восстановить и развить свои физические, психические и духовные силы, то уместно употреблять термин «рекреация». Под рекреационной деятельностью традиционно принято понимать деятельность человека, предпринимаемую им в свободное время и направленную на восстановление и развитие физических, психических и духовных сил, то есть это взгляд с позиции того, кто желает удовлетворить свои потребности в отдыхе и оздоровлении, то есть с позиции спроса. Для того чтобы отразить позицию предложения, то есть действий, которые необходимо осуществлять, чтобы создать условия для удовлетворения спроса рекреантов (жителей – резидентов и гостей территории – нерезидентов) на отдых и оздоровление, предлагаем использовать категорию «рекреативная деятельность». Рекреативная деятельность – это один из видов деятельности, направленный на использование и трансформацию ресурсов и активизацию потенциалов территории для обеспечения условий, оказания услуг, производства товаров, удовлетворяющих потребности рекреантов в отдыхе и оздоровлении. Рекреативную деятельность могут осуществлять исполнительные органы власти (государственной, муниципальной), частные лица, организации и учреждения территории, в том числе объединяя свои усилия. Это может быть деятельность по оборудованию спортивной или детской площадки общего доступа, обустройству парка, сквера, очищению прибрежной полосы или поймы реки – это

все рекреативная деятельность. Создаются локальные общественные блага (велосипедные дорожки, скамейки, места для пикников, детские и спортивные площадки), и всеми созданными дополнительными полезностями (услугами, удобствами) этой зоны пользуются прежде всего местные жители. Безусловно, результаты усилий всех акторов рекреативной деятельности могут по достоинству оценить и гости территории, и это может стать конкурентными преимуществами территории (чистота, удобство, хороший внешний вид, ухоженность места, наличие зеленых насаждений, зон отдыха и развлечений и т.д.). Но важно понять, что рекреативная деятельность осуществляется в первую очередь для резидентов территории – жителей территории и во вторую очередь для гостей территории – туристов. Такое понимание рекреативной деятельности запускает важный механизм соучастия всего местного сообщества в рекреативной деятельности, поскольку приходит понимание, что стараемся для себя и своих детей.

3. Мировой опыт ТОС

Несмотря на то, что не во всех государствах, как в России, территориальное общественное самоуправление законодательно выделяется в качестве особой формы непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления (участия граждан в его осуществлении), дискуссия о территориальных формах участия граждан в решении местных вопросов продолжается, а сами эти формы получают свое развитие.

В Канаде, например, создание территориально очерченных зон привлечения граждан к участию в решении вопросов местного значения внутри муниципалитетов связано, прежде всего, с процессами их укрупнения. Так, после формирования в 1998 г. единого городского муниципалитета в г. Торонто созданы так называемые «общинные советы» (community councils), юрисдикция которых распространяется на территории упраздненных при слиянии старых муниципалитетов. В задачу советов входит взаимодействие с населением и подготовка рекомендаций общегородскому совету по принятию решений в отношении отдельных городских районов, а также регулирование нескольких делегированных городским советом вопросов, в основном благоустройства.

В г. Виннипеге активную роль играют местные консультативные группы жителей (residential advisory groups), которые информируют общинные советы о требующих решения локальных вопросах.

В г. Галифаксе и г. Монреале общинные (community) и районные (borough) советы граждан, соответственно, законодательно наделены ограниченными собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Они не входят в систему общегородских органов, однако также признаются частью муниципальной корпорации⁶¹.

В США примером многоуровневой системы советов является г. Сиэтл (штат Вашингтон), где представители различных общественных групп, организаций и советов общин формируют три

надцать окружных советов (neighborhood districts councils). На общегородском уровне функционирует объединяющий их совет⁶².

В настоящее время внимание уделяется поиску новых, территориально более компактных форм самоорганизации граждан для участия в решении вопросов местного значения. Например, в г. Торонто известен успешный опыт проекта по ревитализации и развитию городских районов, который предусматривает взаимодействие городских властей, частного бизнеса и местных жителей, при самом активном участии последних.

В ряде муниципалитетов США жители также привлекаются к работе в группах по разработке критериев и оценке уровня комфортности среды обитания (например, в штате Невада), а также долгосрочному планированию (штат Вирджиния). В последнем случае это позволило определить новые приоритеты в развитии инфраструктуры предоставления социальных услуг, в том числе в сфере образования.

Эти примеры показывают возможность децентрализации местного самоуправления, когда решения и ответственность за них принимают на себя сами жители, в противовес многим другим формам участия, когда жители пытаются донести до органов местного самоуправления информацию о своих нуждах, но по разным причинам не всегда бывают услышаны.

Следует отметить, что рассматриваемая децентрализация, предполагающая фактически делегирование ряда полномочий органов местного

самоуправления общественным структурам, начинает становиться доступной на муниципальном уровне благодаря либерализации законодательства о местном самоуправлении.

научной литературе Канады, США и других англосаксонских стран эта новая модель самоорганизации граждан по участию

15 решении вопросов местного значения именуется community governance («общинное управление»). Предоставляющая большую степень автономии локальных сообществ в решении вопросов местного значения, данная модель предполагает активную роль самих граждан в развитии соответствующих институтов «снизу».

некотором смысле community governance противопоставляется модели community government («общинная власть»), которая предполагает управление через те же органы местного самоуправления, но с большим контролем со стороны населения и расширенными формами его участия в принятии решений по местным вопросам.

Другой способ развития территориального самоуправления заключается в создании ассоциаций собственников жилья (квартиросъемщиков). В США, например, получают распространение так называемые «закрытые сообщества» (gated communities), которые на определенной территории берут на себя практически все основные функции решения местных вопросов.

Активно развивается институты локальных групп собственников и в Европе. Так, в 1923 г. в Швеции был создан Союз квартиросъемщиков. По его уставу локальные организации сами определяют территорию,

на которой они действуют, и те задачи, которые ими решаются. Лучшей базой для создания локальной организации является, по мнению шведских экспертов, дом или квартал (микрорайон). Существует более 3500 «контактных комитетов» – локальных ассоциаций квартиросъемщиков, каждая из которых представляет интересы от 100 до 400 семей. Локальные (или контактные) комитеты держат под своим контролем всю жилищную сферу микрорайона.

Правление такой локальной ассоциации обычно состоит из 5–9 человек, избираемых на общем собрании квартиросъемщиков (собственников). Правление регулярно встречается с местной управляющей организацией, обсуждает уровень обслуживания, бюджеты и различные меры по сохранению или снижению уровня потребления электроэнергии и воды. Локальные организации объединяются в городские и действуют уже в масштабах города.

В Великобритании существует более 2 тысяч ассоциаций квартиросъемщиков и жителей (tenant and resident associations). Деятельность ассоциации включает в себя обсуждение с жителями локальных проблем, организацию совместных мероприятий – от уборки двора до детских праздников, а также информирование о планах по развитию городских районов. В аналитической литературе выделяется, по крайней мере, восемь типов местных соседских групп, которые одновременно действуют на одной и той же территории микрорайона и вместе создают его социальный микроклимат, включая группы взаимопомощи, благотворительные группы,

добровольные (волонтерские) организации, социальные (или специальные) группы и т.д.

Таким образом, развитие территориального общественного самоуправления в тех или иных формах является общемировой тенденцией, и данному процессу уделяется серьезное внимание во многих государствах мира. Очевидно также, что в задачи территориального самоуправления во многих странах включаются не только вопросы жилищнокоммунального хозяйства, но и оптимизация социальнокультурной сферы, содействие развитию потенциала локальных общностей граждан и улучшение среды их проживания.