

*А.В. Гладов**

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ТОВАРИЩЕСТВА СОБСТВЕННИКОВ ЖИЛЬЯ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Федеральный закон ФЗ-№131 реализуется сегодня довольно сложно, вызывая множество вопросов, требует множества дополнений, направленных на совершенствование всей системы местного самоуправления, и прежде всего городского. В данной статье автор предлагает некоторые меры по совершенствованию городского управления на примере городского округа Самара.

Как известно, местное самоуправление является фундаментом всякого государства, от крепости, долговечности и прочности которого зависит прочность всего государственного здания. Что же является кирпичиком или атомом, от прочности которого, в свою очередь, зависит прочность самого фундамента? По нашему мнению, таким атомом или кирпичиком является местожительство человека – частный дом, квартира, место в общежитии и т.д. В городах, как правило, это квартира, которую человек или семья приватизировала (арендует) или нанимает на определенное время. Если квартира приватизирована (а это сегодня около 70% всего жилья по стране), то жилец (жильцы) зарегистрирован в ближайшем паспортном столе, и Регистрационная палата выдала ему свидетельство о том, что он действительно является собственником того или иного жилья.

Однако на самом деле мы в полной мере не являлись таковыми по той простой причине, что в нашу собственность не внесли определенную долю от собственности нашего многоквартирного дома: земля под домом, придомовая земля, часть чердака, коммуникаций, лестничных пролетов и т.д.

В соответствии с новым Жилищным кодексом все это распределяется по долям, если собственники жилья образуют товарищества собственников жилья (ТСЖ). По законодательству ТСЖ можно создавать на основе одного подъезда или всего многоквартирного дома или нескольких многоквартирных домов близко стоящих друг к другу [1. С.60].

* © Гладов А.В., 2007

Гладов Алексей Васильевич – кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета.

Практика деятельности уже действующих ТСЖ по стране свидетельствует: для того чтобы ТСЖ были в достаточной мере обеспечены финансами, необходимо, чтобы в него входило не менее 500 квартир.

Человек всегда стремится к благоустройству того места, где он проживает. Обустройство своего местожительства объективно подталкивает людей и, особенно проживающих в многоквартирном доме, кооперироваться. Считаю, что на основе кооперации нескольких ТСЖ в городах, и особенно крупных, создается прекрасная возможность для образования на основе своего ТОСа структуры более рыночной, более мобильной, более связанной с институтом местного самоуправления.

Предлагаю в качестве такой структуры, образованной приблизительно на территории ТОСа, территориальный муниципальный округ (ТМО). Такая структура обязательно должна быть тщательно прописана в существующем законодательстве как низовая структура местного самоуправления, иметь право формировать свой бюджет, иметь собственность, и свои органы. То есть эта структура не должна быть то ли общественной, то ли самоуправляемой, о деятельности которой мало кто из населения города знает, а являться структурой местного самоуправления. ТМО позволит приблизить муниципальную власть к населению, заставит ее выполнять свою миссию – повышать качество жизни городского населения путем решения вопросов местного значения.

В основе такой структуры лежит местное сообщество или городская территориальная община. К числу вопросов, которые могли бы решать эти «местные сообщества» или «территориальные общины», следует отнести уборку бытовых отходов, озеленение территории, строительство современных многоэтажных гаражей (паркингов), детских и спортивных площадок, поддержку освещения и охрану общественного порядка. Специалисты считают, что для лучшей самоуправляемости такие территориальные муниципальные округа должны объединять городские общины с населением в 25-30 тысяч человек [2. С.208].

Причем, территория такого муниципального округа должна совпадать с территорией городского избирательного округа, и от этого округа должен быть избран один депутат на всеобщих выборах в представительный орган местного самоуправления. При этом необходимо тщательно прописать его обязанности, систему отчетности, наказов от населения округа, процедуру отзыва и замены одного депутата другим.

Представительный орган местного самоуправления большого города (в городах более 500 тыс. жителей) должен состоять из двух палат: 1) нижняя палата городской думы; 2) верхняя палата городской думы. Нижняя должна состоять из такого количества депутатов, сколько будет городских муниципальных округов в городе, а верхняя составлять одну треть от нее (функции и полномочия необходимо тщательно прописать в Уставе муниципального образования).

В результате этих мер власть муниципальная приблизится наконец-то к населению. Сегодня же она очень далека от народа.

В пока еще небольшой истории современной российской реформации был период, когда возникали зародыши действительного городского самоуправления. Так, еще в начале 90-х годов прошлого столетия действовали комитеты общественного самоуправления (КОСы), территориального общественного самоуправления (ТОСы), создаваемые по инициативе граждан «снизу». Участниками этого процесса были только трудящиеся, только наниматели государственного жилья. Они мыслили и действовали как местное сообщество, городские общины, у населения которых были общие интересы и тесные эмоциональные связи. Однако, к сожалению, со временем эта городская форма самоуправления граждан столкнулась с ненормальной практикой муниципального управления, то есть «выхватыванием» под частную застройку городских земельных участков в ущерб градостроительным и социальным интересам граждан с циничным имущественным расслоением населения, с бесконтрольным ростом тарифов и обиранием семейных бюджетов. В результате народ разуверился в местной власти, и сегодня доверие к ней очень и очень низкое. По сути дела, в городах нет сегодня местного самоуправления.

Можно ли восстановить это доверие? Можно, но только тогда местная власть должна действительно выражать интересы местного населения, давать возможность самому народу и под его ответственность решать вопросы местного значения. Основываясь на этом положении, нашему законодательству логичнее было бы связать две эти близкие, на наш взгляд, структуры – территориальное общественное самоуправление и товарищества собственников жилья. Однако мы не нашли в новом Жилищном кодексе и в Федеральном законе ФЗ-131 положений, которые раскрывали бы вопросы взаимодействия этих двух городских структур, наиболее тесно связанных с потребностями местного сообщества и конкретного человека.

Считаем, что это тормозит сегодня развитие всего городского самоуправления. Поэтому предлагаем нашим законодателям в существующем федеральном законе ФЗ-131 ввести дополнительно отдельную статью «О взаимодействии территориального муниципального округа с товариществами собственников жилья, ЖСК».

В настоящее время муниципальные и региональные власти, как это явствует из материалов прессы, «озабочены» организацией ТСЖ. В новых домах организовать ТСЖ очень просто и здесь особых проблем не возникает. А вот, например, в городах Самарской области, и прежде всего таких крупных как Самара, Тольятти, Сызрань, при образовании ТСЖ возникает одна и та же проблема – нужны средства, достаточные для того, чтобы реанимировать «хрущевки» и переселить людей из ветхого жилья. К такому выводу пришла рабочая группа (в нее вошли представители общественных организаций, профсоюзов, политических партий, председатели ТСЖ, ТОСов, представители комму-

нальных служб), созданная в конце января 2006 года для обследования состояния ЖКХ в Самарской области и выработки поправок и предложений в новый Жилищный кодекс. Следует отметить, что в Тольятти, например, как нигде по Самарской области развита такая форма управления домов, как товарищества собственников жилья (ТСЖ). Так, к настоящему времени в Тольятти создано уже 274 товариществ собственников жилья, которые приходятся на 286 новостроек [3. С.5].

Другая проблема, связанная с организацией ТСЖ, заключается в старом жилом фонде, аварийном состоянии городской инженерной инфраструктуры. И когда жильцы пытаются сами организовать ТСЖ, они сталкиваются с огромным количеством трудностей, главная из которых заключается в необходимости вложить значительные средства для того, чтобы привести свои дома, коммунальную и инженерную инфраструктуру в порядок. Дело заключается в том, что прежде чем передавать жилье в ТСЖ, его необходимо привести в приличный вид, отремонтировать. Для этого в течение 5 лет, начиная с 2006 года, администрация города планирует вложить в капитальный ремонт один миллиард рублей. Как считает администрация, эти деньги сложатся из бюджетных денег всех уровней власти и того, что будет собрано с населения города [3. С.5].

В результате уже сейчас, в отличие от других городов Самарской области, в городе Тольятти платят за капитальный ремонт по 76 копеек с одного квадратного метра жилья. Но вместе с тем муниципальные власти города надеются и на помощь федеральных властей. Ведь если в 2000 году в Тольятти оставалось 58% всех собираемых на его территории налоговых платежей, то в 2005 году их в городе уже остается только 13%. Остальные сегодня уходят в бюджет Российской Федерации. Как известно, для того чтобы эффективно развиваться, муниципальным образованиям необходимо, чтобы в их распоряжении оставалось не менее 30% собираемых на их территории налогов. Следует отметить, что аналогичной является ситуация и в других городских муниципальных образованиях, не только по Самарской области.

Но в целом в Тольятти удалось решить вопрос по передаче домов с баланса города на баланс ТСЖ, в отличие, например, от города Самары, где эта проблема решается очень болезненно. В Тольятти, не дожидаясь сверху нормативных документов, регулирующих этот жилищный вопрос, начали самостоятельно передавать дома по распоряжению главы города. Именно поэтому процесс образования и организации ТСЖ в городе пошел намного быстрее.

Считаю, что до выборов в 2006 году нового мэра в Самаре намеренно затягивали этот процесс, понимая, что тогда финансовые потоки пойдут мимо городской администрации. Поэтому городская администрация хочет, чтобы население не выбрало ТСЖ, а выбрало управляющие компании, которые, по сути своей, оставят ситуацию в прежнем состоянии для администрации, но будет гораздо хуже для населения.

Практика показывает, что управляющие компании сразу же предлагают во много раз повысить квартплату. Полагаю, что в этом случае размер тарифов и квартплаты вырастет многократно, что будет губительно, прежде всего, для пенсионеров и малоимущих (бюджетников). Полагаю, что необходимо, как например в городском округе Сызрань, посредством инициативных групп вести соответствующую разъяснительную работу среди населения в местных СМИ. Сегодня существует определенное непонимание гражданами важности реформы в сфере ЖКХ. Следует отметить, что значительное количество этих граждан вообще хотят оставить все как есть.

Сегодня для всех городов Самарской области, в том числе и для Тольятти, Сызрани, состояние ЖКХ является очень болезненной проблемой. Жилой фонд находится в плачевном состоянии. Капитальный ремонт не проводился 30-40 лет, а последняя инвентаризация была в 1982 году. Ветхий фонд в городах Самаре и Сызране составляет порядка 45-50%. Помимо изношенности зданий и инженерных коммуникаций, чиновники столкнулись с современными коммунальными проблемами. Одной из них является то, что закон сегодня позволяет жильцам ставить любые сертификационные приборы учета. Однако разница в показателе на входе в дом и суммарного показателя поквартирных приборов учета порой составляет порядка 15-20%. Практика показывает, что можно открыть тонкую струйку воды так, чтобы счетчик не срабатывал. Однако обязать же всех жителей пользоваться теми приборами учета, которые одобрены специалистами департамента ЖКХ, сегодня невозможно по закону.

Существует также проблема злостных неплательщиков. Из года в год бюджеты городов страны недополучают средства. Например, Тольятти недополучает по этой причине более 5% денег. И даже 6000 судебных разбирательств в год не могут решить эту проблему полностью. Половину этих средств вообще невозможно вернуть по суду, так как все это обеспеченные и состоятельные граждане, которые всеми силами препятствуют решению этого вопроса.

Еще одна проблема заключается в порядке закрепления земельных участков за ТСЖ и управляющими компаниями. Чтобы передать земельный участок ТСЖ или управляющей компании, его необходимо сформировать как объект земельных отношений. Затем зарегистрировать и поставить на кадастровый учет, а для этого также необходимы денежные затраты.

Не менее важной проблемой при образовании ТСЖ является подготовка управленческих кадров для ТМО и ТСЖ, ЖСК. Вопрос о том, где учиться сегодня управлению многоквартирными домами, городскими кварталами и микрорайонами, является, пожалуй, самой важной задачей. Но на него в настоящее время никто не обращает никакого внимания. Наша страна сегодня одновременно переживает процесс муниципализации и менеджеризации муниципальных кадров. Считаю, что остро необходимы менеджеры городского хозяйства, специально по особой программе подготовленные, то есть хорошо разбирающиеся в земельных, градостроительных, коммунальных, инженерных, со-

циальных, экономических и психологических вопросах и готовых эффективно работать в экстремальных условиях [4. С.68].

Полагаем, что и проблему с образованием ТСЖ можно вполне решить. Но делать это надо не сразу, а постепенно, шаг за шагом. Спешить ведь некуда и делать надо все основательно. Процесс муниципализации в развитых мировых странах происходит перманентно и законченной модели местного самоуправления нет ни в одной стране.

Во-первых, государственным и муниципальным структурам (а не только городским муниципалитетам) необходимо изыскать финансы для того, чтобы приводить в надлежащий порядок старые дома, а затем передавать в собственность и управление ТСЖ; одни муниципалитеты для этого никогда не найдут столько средств.

Во-вторых, нужно каждому муниципалитету разработать свою программу по проведению капитального ремонта и модернизации имеющегося жилого фонда, повышению качества коммунальных услуг.

В-третьих, необходимо постоянно среди городского населения средствами местных СМИ вести активную разъяснительную работу по правовым, и организационным и экономическим вопросам организации ТСЖ.

В-четвертых, устанавливать индивидуальные приборы учета. Но денег на все эти мероприятия в муниципальных бюджетах сегодня не найти. Поэтому необходимо для этого привлечь дополнительные средства – из региональных и из федеральных бюджетов, а также долгосрочные кредиты, банковские кредиты и средства населения. В городском округе Тольятти уже сделан первый шаг в этом направлении – принято решение о создании городского фонда финансирования капитального ремонта жилья и инженерных сетей.

В-пятых, необходимо в высших учебных заведениях Самарской области, например в Самарском государственном университете, открыть на факультете экономики и управления, на базе кафедры государственного и муниципального управления специальность «менеджер по развитию местных сообществ». Опыт такой подготовки в университетах США имеется с 1947 года [5. С.494].

Подводя итог, следует отметить, что анализ различных материалов говорит о том, что в целом техническое обслуживание жилищно-коммунального хозяйства сегодня приносит прибыль, а вот управление этим хозяйством требует особых знаний, определенных навыков и умений, которые сразу не приходят. У работников ЖКХ и у простых граждан сегодня опыт современного домостроения очень маленький и поэтому их необходимо сегодня учить и переучивать. Сегодня очень важным элементом всей системы городского самоуправления является территориальный муниципальный округ. Данная структура в роли низового элемента системы городского самоуправления может играть огромную роль в воспитании граждан городских территориальных общин, эффективно взаимодействовать с товариществами собственников жилья

по вопросам благоустройства территории, уборки мусора, строительства многоэтажных гаражей, ремонта кровли, охране общественного порядка и т.д.

Практика реализации Федерального закона ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что в нем с самого начала было заложено много «логических мин», которые не позволят его сегодня эффективно реализовать. В частности, по прошествии небольшого времени выяснилось, что местное самоуправление на уровне сельских поселений не работает. В результате местное население вообще отказывается от такого «местного самоуправления».

По нашему мнению, в настоящее время лучше разработать новый закон (но без «логических мин»), чем вводить многочисленные поправки и дополнения, так как они ни к чему хорошему не приведут. Этот федеральный закон должен учитывать, прежде всего, интересы не богатого меньшинства населения, а всего населения страны. Поэтому предлагаю разработать два новых федеральных закона: «О развитии местного самоуправления в сельской местности Российской Федерации», «О развитии местного самоуправления в городах Российской Федерации». Причем отдельная глава последнего предлагаемого закона должна быть посвящена рассмотрению взаимодействия ТМО и ТСЖ в условиях системы городского самоуправления и городского муниципального хозяйства.

Естественно, это только основные положения совершенствования городского самоуправления, которые требуют экспериментальной проверки и соответствующей разработки нормативной базы. Полагаю, что они способны даже в урезанном виде сделать существующее в настоящее время городское самоуправление настоящим и эффективным местным самоуправлением, а не уродливой карикатурой на него.

Библиографический список

1. Жилищный кодекс Российской Федерации – М.: ТК Велби; Проспект, 2005. – 96 с.
2. Рой, О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – СПб.: Питер, 2006, – 336 с.
3. Шевелева, А. Жилищный вопрос с торца / А. Шевелева, Е. Ремезова // Регион. – 28 февраля 2006. – С. 5
4. Маленков, Ю. Власть должны взять муниципальные менеджеры / Ю. Маленков // Муниципальная власть. – Январь-февраль 1999. – С. 64-69.
5. Муниципальное управление / ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева. – М.: Муниципальный мир, 2002. – 560 с.

Статья принята в печать в окончательном варианте 15.12.2006 г.

A.V. Gladov

**TERRITORIAL PUBLIC LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION AND
COMPANY OF OWNERS VEINS: QUESTIONS OF INTERACTION**

Federal law №131 will be realized enough pack today, causing many questions, requires to many additions, direct to improvement of whole system of Local Government and first of all in town. Author of this article considered some of them and offered some measures on improvement of local government in the city district of Samara.