



УДК 352 (476.4)

P. KOROL'KOV

TERRITORIAL PUBLIC LOCAL GOVERNING:
MOGILEV REGION EXPERIENCE

П. В. КОРОЛЬКОВ,

старший преподаватель кафедры политологии
и социологии УО «Могилевский государственный
университет имени А. А. Кулешова»

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ОПЫТ МОГИЛЕВСКОЙ ОБЛАСТИ

Анализируется развитие территориального общественного самоуправления в Могилевской области. Рассматриваются основные проблемы, направления совершенствования организации и деятельности территориального общественного самоуправления.

The article deals with the development of public local government in Mogilev region. The author considers the main problems of the local government and some ways to optimize its organization and functioning.

В современных условиях развития белорусского общества актуальное значение приобретают вопросы, связанные с интенсификацией процессов самоорганизации населения и гражданского участия в местном самоуправлении. Дальнейшее совершенствование правовой и организационной основ системы местного самоуправления является одним из базовых условий, определяющих вектор развития территориального самоуправления и локальной демократии в нашей республике. Эффективность институциональных преобразований в этой области, утверждение местного самоуправления как эффективной формы самоорганизации и участия граждан определяются комплексом факторов и условий, связанных с различными сферами социальной жизни.

В этой связи можно обратить внимание на необходимость развития институтов и ценностей гражданского общества, утверждения влиятельных политических субъектов общенационального и местного уровня, способных обеспечить политическую поддержку становлению локальной демократии и децентрализации системы государственного управления. Важным представляется также научное и информационно-аналитическое обеспечение деятельности местного самоуправления, разработка комплекса социальных, экономических, политических и других показателей, позволяющих диагностировать реальное состояние местного самоуправления и выявлять проблемные вопросы его развития.

Одним из базовых показателей, характеризующих местное самоуправление и процессы социальной самоорганизации, выступают развитие территориального общественного самоуправления (ТОС), его характер и особенности. ТОС занимает особое место в системе локальной демократии. С одной стороны, оно позволяет сформировать институциональные рамки для реализации потенциа-

ла гражданского участия в осуществлении местного самоуправления и решения комплекса вопросов совместной жизнедеятельности граждан, с другой – органы ТОС выступают в качестве одного из субъектов местной политики.

В отечественном законодательстве территориальное общественное самоуправление определяется как «самоорганизация граждан на добровольной основе по месту их жительства на части территории административно-территориальной единицы (территории микрорайонов, жилищных комплексов, кварталов, улиц, дворов, поселков, сел и т. п.) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления (единолично либо в формах советов, комитетов и других формах)» [1, с. 25].

Закон о местном управлении и самоуправлении, определяя порядок формирования и деятельности структур территориального общественного самоуправления, их взаимоотношений с местными представительными и исполнительными органами, устанавливает:

- орган территориального общественного самоуправления учреждается на собрании граждан, проживающих на соответствующей территории административно-территориальной единицы, и регистрируется в исполнительном комитете;
- кандидаты в органы территориального общественного самоуправления выдвигаются гражданами, проживающими на соответствующей территории, местными представительными и исполнительными органами;
- порядок избрания и организации деятельности единоличных органов территориального общественного самоуправления (старосты, старейшины)

регулируется положениями, принятыми местными Советами депутатов;

- на собрании граждан утверждается устав органа территориального общественного самоуправления, в котором определяются цели и задачи деятельности, формы участия граждан, источники формирования собственности;

- орган территориального общественного самоуправления подотчетен в своей деятельности собранию, сформировавшему его, и соответствующему местному Совету депутатов, который также обладает правом досрочного прекращения полномочий органа ТОС в случае систематического нарушения законодательства.

Важное научное и практическое значение имеет анализ и обобщение практики развития территориального общественного самоуправления как в республике, так и в отдельных регионах для определения возможностей реализации его социального потенциала в целях обеспечения гражданской самоорганизации и институционализации участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Рассматривая этот вопрос на примере Могилевской области, можно отметить, что за последние годы наблюдается динамичный рост числа

органов территориального общественного самоуправления и вовлечения в их работу населения. За 2002–2007 гг. общее количество органов ТОС в области выросло с 2 809 до 8 713, численность граждан, входящих в их состав, – с 8 824 до 13 177 чел. Наиболее значительный рост отмечается среди таких органов общественного самоуправления, как старшие по дому, районные советы координации территориального общественного самоуправления, старосты (табл. 1).

Большая работа по организации и обеспечению развития территориального общественного самоуправления проводится местными представительными и исполнительными органами Могилевской области. В качестве основных направлений политики местных органов власти в этой сфере можно выделить следующие:

- 1) создание и содействие активизации деятельности органов ТОС;

- 2) формирование нормативной базы функционирования территориального общественного самоуправления, основу которой составляют: положения о создании и организации работы сельских, уличных и домовых комитетов, о старостах сельских населенных пунктов, о районном коор-

Органы территориального общественного самоуправления Могилевской области (2002–2007 гг.)

Таблица 1

Органы территориального общественного самоуправления	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Районный Совет органов территориального общественного самоуправления	4	10	21	21	21	45
Комитет общественного самоуправления	15	4	4	16	24	–
Сельский (поселковый) комитет	910	687	695	566	530	379
Уличный, домовый комитеты	772	832	1 215	989	969	1 059
Староста (старейшина)	512	823	824	1 344	1 534	1 841
Уполномоченный сельского Совета	210	225	346	209	89	–
Старший по дому (подъезду)	272	1 452	1 244	3 127	8 318	5 389
Доверенное лицо	14	155	–	–	–	–
Студенческий совет	–	12	12	12	12	–
Объединение депутатов и представителей органов ТОС	–	–	–	–	31	–
Всего органов ТОС	2 809	4 200	4 361	6 284	11 528	8 713
Членов органов территориального общественного самоуправления	8 824	9 400	10 294	11 452	16 971	13 177

Составлено по данным: Информационная записка «Об итогах организационно-массовой работы местных Советов депутатов Могилевской области за 2002 г.»; Органы территориального общественного самоуправления Могилевской области в 2003 г.; Статистический отчет, Информационная записка «Об итогах организационно-массовой работы местных Советов депутатов Могилевской области за 2004 г.»; Статистические отчеты об организационной работе местных Советов депутатов и органов территориального общественного самоуправления за 2005, 2006 гг.; справка «О вопросах деятельности органов территориального общественного самоуправления в Могилевской области в 2007 г.» // Текущий архив Могилевского областного Совета депутатов.

За 2002–2006 гг. данные о численности органов ТОС приводятся по состоянию на конец соответствующего года; за 2007 г. – на 1 мая – по результатам перевыборов органов территориального общественного самоуправления в связи с формированием местных Советов депутатов XXV созыва.



динационном Совете органов территориального общественного самоуправления; решения местных Советов депутатов и исполнительных комитетов;

3) организация системы взаимоотношений ТОС с исполнительными комитетами и Советами депутатов, предприятиями и учреждениями;

4) осуществление координации работы органов ТОС через местные Советы депутатов, исполнительные комитеты, районные Советы координации деятельности органов ТОС;

5) проведение учебы актива органов ТОС, распространение передового опыта работы.

Органами территориального общественного самоуправления Могилевской области накоплен определенный опыт работы с гражданами по месту жительства, формируется система их взаимоотношений с местными органами власти, предприятиями. Вместе с тем выявлен ряд проблем развития территориального общественного самоуправления, решение которых станет одним из факторов оптимизации деятельности органов ТОС и интенсификации процессов гражданской самоорганизации на локальном уровне.

Правовые проблемы. В настоящее время нормативно-правовую основу организации и деятельности структур территориального общественного самоуправления составляют Закон о местном управлении и самоуправлении. Примерные положения об органах территориального общественного самоуправления, которые утверждаются местными Советами депутатов, решения местных представительных и исполнительных органов.

Анализ нормативных актов, практики работы органов ТОС свидетельствует о необходимости обеспечения системного и комплексного характера правового регулирования этого института, четкой регламентации порядка учреждения, деятельности, вопросов компетенции, механизма взаимоотношений с местными органами власти, предприятиями и учреждениями. Вариантом решения этих задач могут стать принятие Закона «О территориальном общественном самоуправлении в Республике Беларусь» и разработка Типового положения об органах территориального общественного самоуправления.

В законодательстве целесообразно уточнить и конкретизировать порядок взаимоотношений органов территориального общественного самоуправления и государственных органов при рассмотрении вопросов местного значения, определить перечень вопросов местного значения, которые могут решаться только при согласовании с органами ТОС (например, размещение торговых объектов, развитие инфраструктуры); необходимо ввести обязательное обсуждение и предварительную экспертизу органами ТОС вопросов и проектов, связанных с развитием соответствующей территории, регламентировать порядок разрешения спорных вопросов (например, через вынесение вопроса на местный референдум).

Финансово-экономическое обеспечение деятельности органов территориального обществен-

ного самоуправления. Законодательно закреплены источники финансирования органов ТОС (добровольные взносы и пожертвования, кредиты, доходы, получаемые от созданных юридических лиц, проводимых мероприятий, финансовые ресурсы, переданные Советами, исполнительными комитетами и местными администрациями), однако в современных условиях они являются скорее потенциальными, чем реальными средствами финансово-экономического обеспечения территориального общественного самоуправления.

Расширение деятельности органов ТОС, полноценная реализация их полномочий требуют четкого решения вопросов финансирования, определения реальных источников финансовых средств и имущества. С этой целью возможно формирование специализированных фондов за счет средств местного бюджета (либо планирование соответствующих статей расходов в бюджетах), предназначенных для финансирования целевых программ деятельности и конкретных мероприятий органов территориального общественного самоуправления.

Информационная поддержка территориального общественного самоуправления. Социологические исследования, проведенные Могилевским институтом региональных социально-политических исследований, свидетельствуют о слабой осведомленности населения о реальном функционировании органов территориального общественного самоуправления, что значительно затрудняет реализацию их потенциальных возможностей.

Анализ данных социологического исследования «Малые города Могилевской области: социально-экономическое положение и перспективы развития» (2005 г., руководитель – Н. Е. Лихачев) [2] позволил зафиксировать следующие тенденции. В районных центрах Могилевской области только 9,6 % респондентов информированы о создании комитетов общественного самоуправления; 45,5 % заявили об отсутствии таких структур; ответ «не знаю» избрали 44,9 % опрошенных. В разрезе конкретных городских поселений число респондентов, информированных о работе комитетов общественного самоуправления, колеблется от 1,7 % (г. Быхов) до 21,6 % (г. Шклов) (табл. 2). Высоким остается удельный вес группы респондентов, не обладающих информацией о функционировании органов территориального общественного самоуправления (как правило, более 40 %). В нее, прежде всего, входят представители младшей (до 20 лет) и старшей (60 лет и старше) возрастных групп, граждане с неполным средним (63,8 %) и средним образованием (52,8 %), безработные (50 %), предприниматели (48,1 %), рабочие сельскохозяйственных предприятий (45,8 %).

Уличные и домовые комитеты – наиболее близкие к гражданам общественные формирования. Здесь отмечаются две особенности: во-первых, около 40 % респондентов отказались от ответа на вопрос, что, возможно, является попыткой скрыть свое незнание его сущности; во-вторых, о функциони-

Информированность респондентов о создании комитетов общественного самоуправления (в %)

Вариант ответа	Быхов	Глухск	Дрибин	Круглое	Мстиславль	Хотимск	Шклов
Да, созданы	1,7	3,5	14,2	12,2	14,0	13,8	21,6
Нет	52,6	54,4	31,9	50,4	44,7	42,2	20,6
Не знаю	44,8	42,1	54,0	36,5	40,4	44,0	56,9

ровании уличных и домовых комитетов осведомлены только около 7 % респондентов.

Сопоставление ответов на вопрос о создании комитетов общественного самоуправления граждан, проживающих в соответствующих городах, с ответами экспертов (в качестве экспертов в ходе исследования выступали руководящие работники районных исполнительных комитетов и жилищно-коммунальных служб) демонстрирует значительную дистанцию между ними (табл. 3). Так, 60 % и более экспертов подтверждают свою осведомленность о функционировании комитетов общественного самоуправления. Показательным является тот факт, что эксперты в ряде районных центров не обладают информацией о создании и деятельности комитетов общественного самоуправления, причем в отдельных случаях их число достигает почти трети опрошенных.

Следует отметить, что население не только часто слабо информировано о деятельности органов территориального общественного самоуправления, но и проявляет социальную пассивность, что подтверждает и анализ динамики массовых ценностей, особенностей сознания и поведения белорусов на рубеже XX–XXI вв., проведенный отечественными социологами. Политическая активность – наименее выраженное качество в структуре современной политической культуры белорусов (средний показатель активности равен 3,5 из 10 баллов) [3, с. 131]. Декларируя приверженность демократическим ценностям и нормам, белорусы в большинстве своем не стремятся реализовать их на уровне политического поведения. Граждане ориентируются на органы власти, надеются на результаты их деятельности, однако самоустраняются от участия в реальном функционировании политических институтов.

Таблица 3

Информированность о функционировании комитетов общественного самоуправления населения и экспертов (в %)

	Быхов	Глухск	Дрибин	Круглое	Мстиславль	Хотимск	Шклов
Население	1,7	3,5	14,2	12,2	14,0	13,8	21,6
Эксперты	60,0	60,0	70,0	80,0	30,0	60,0	70,0

Таким образом, одним из приоритетов работы органов территориального общественного самоуправления и структур местной власти является формирование системы информирования населения, включающей средства массовой информации, различные формы непосредственного взаимодействия активистов территориального общественного самоуправления, представителей депутатского корпуса и местных властей с гражданами.

Проблема активизации участия граждан в территориальном общественном самоуправлении. В настоящее время инициатива в создании структур территориального общественного самоуправления, как правило, принадлежит местным органам власти, которые обеспечивают соответствующие организационные мероприятия, подбор кадров, координацию деятельности и другие меры поддержки. В районах и городах области территориальное общественное самоуправление формируется в соответствии со стратегией местных представительных и исполнительных органов, особенностями локальных условий, резервом социально активных граждан. Актуальным остается вопрос формирования социальной базы местного самоуправления в целом и мотивации граждан к участию в территориальном общественном самоуправлении в частности.

Причины такого положения связаны с влиянием других особенностей политической культуры и специфики системной трансформации белорусского общества. Можно отметить и сохранение у значительной части населения патерналистских установок, слабую укорененность ценностей и норм социальной самоорганизации, традиционную бюрократизированность системы управления, неразвитость механизмов воздействия граждан на власть. Поэтому необходимы изменения как на уровне сознания и социально-политического поведения граждан, так и в системе государственного управления, формирование инфраструктуры гражданского общества и политического участия.

Представляется, что важным фактором развития территориального общественного самоуправления выступает поддержка гражданами самой необходимости формирования таких структур, хотя велик и удельный вес респондентов с несложившейся пока позицией по этому вопросу, а также наличие определенной группы граждан, согласных войти в состав руководящих органов общественного самоуправления (12,3 % от общего числа опрошенных). При этом отсутствует значительное дифференцирующее воздействие социально-демографических, возрастных и других характеристик



на готовность человека войти в состав руководства органов территориального общественного самоуправления: расхождения в соответствующих группах не превышают 5–7 % (за исключением респондентов с высшим образованием, среди которых лиц, ответивших положительно на этот вопрос, в 2,2 раза больше, чем у респондентов со средним образованием).

Потенциально ряды членов и руководства комитетов общественного самоуправления могут быть расширены при условии материального, морального и иного стимулирования (14,6 % опрошенных выражают согласие стать активистами комитетов при условии оплаты). Наибольший прагматизм в этом вопросе характерен для представителей молодежи.

Анализ данных социологических исследований, обобщение практики деятельности территориального общественного самоуправления Могилевской области позволяют сформулировать ряд практических рекомендаций по совершенствованию организации и деятельности территориального общественного самоуправления.

Во-первых, целесообразна разработка региональной Программы поддержки территориального общественного самоуправления, что позволит определить долгосрочную стратегию развития территориального общественного самоуправления, основные ее направления и комплекс соответствующих мероприятий по их реализации, ресурсному обеспечению.

Во-вторых, актуальным представляется обсуждение возможности создания на областном уровне Ассоциации органов территориального общественного самоуправления, что будет способствовать решению ряда взаимосвязанных задач: а) организации обмена и популяризации передового опыта работы; б) оказанию научно-методи-

ческой, организационно-технической помощи; в) обеспечению участия органов местного самоуправления в формировании политики государства в области местного самоуправления, их взаимодействия с государственными институтами и негосударственными организациями; г) эффективному осуществлению защиты прав и выражения интересов органов общественного самоуправления.

В-третьих, важным фактором развития и повышения эффективности деятельности ТОС станет активизация взаимоотношений со структурами формирующегося гражданского общества – профессиональными союзами, общественными объединениями, политическими партиями, научно-исследовательскими фондами и т. д.

В-четвертых, необходимо создать систему подготовки и обучения руководителей и активистов ТОС и разработать комплекс мер морального, материального и другого стимулирования их деятельности.

СПИСОК ЦИТИРОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь. – Мн.: Право и экономика, 2004.

2. Малые города Могилевской области: социально-экономическое положение и перспективы развития: отчет о НИР / Могилевский институт региональных социально-политических исследований; рук. Н. Е. Лихачев. – Могилев, 2005. – № ГР 20051031.

3. Титаренко, Л. Г. Ценностный мир современного белорусского общества: гендерный аспект / Л. Г. Титаренко. – Мн.: БГУ, 2004.

Дата поступления статьи в редакцию: 19.12.2007 г.

Электронный архив www.mgtu.by