Веретнова И.П.

Оценка эффективности деятельности территориального общественного самоуправления на уровне муниципальных образований

*Байкальский государственный университет
(Россия, Иркутск)*

doi: 10.18411/lj-01-2019-71

idsp: ljjournal-01-2019-71

Аннотация

Статья посвящена различным аспектам оценки эффективности деятельности территориального общественного самоуправления на уровне муниципальных образований.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, оценка эффективности деятельности территориального общественного самоуправления, система показателей, муниципальное образование.

Abstract

The article is devoted to various aspects of effectiveness evaluation of activity of territorial self-government at the municipality.

Keywords: territorial self-government, effectiveness evaluation of activity of territorial self-government, a system of indicators, municipalities.

В современных условиях перед органами местного самоуправления в муниципальных образованиях стоит одна из главных задач – разработка механизмов вовлечения населения в процессы местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) в последние годы, по мнению большинства ученых и специалистов в области муниципального управления, становится наиболее массовой и эффективной формой непосредственного участия граждан в процессе решения местных вопросов, рассматриваемой в качестве самостоятельного звена в системе организации местного самоуправления в муниципальных образованиях. Объединяя ресурсы гражданского общества и муниципальной власти, ТОСы способствуют проявлению гражданской активности в местном самоуправлении.

ТОС развивается в большинстве регионов Российской Федерации. В последние годы со стороны органов власти, общественности, научного сообщества к деятельности ТОС обращено пристальное внимание.

На сегодняшний день территориальное общественное самоуправление представляет собой важнейший ресурс социально-экономического развития муниципальных образований, так как в решение вопросов местного значения оно вносит существенный вклад.

Поле деятельности ТОС ограничено вопросами местного значения. Для каждого типа муниципальных образований в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержится список вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения [2]. Ограничения распространяются на вопросы, которые относятся к компетенции других субъектов, действующих в системе местного самоуправления.

В 2015 году для того, чтобы составить общую картину состояния развития ТОС, Ассоциация территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС» провела мониторинг среди 85 субъектов Российской Федерации.

Для решения обозначенных задач данного исследования были выдвинуты следующие показатели:

- 1) год появления первых ТОС в регионе;
- 2) количество ТОС (городских, сельских);
- 3) распределение ТОС по организационно-правовой форме (с регистрацией юридического лица, без регистрации юридического лица);
- 4) направления деятельности ТОС;
- 5) формы и объем поддержки ТОС органами власти (субсидии, гранты, имущественная поддержка, не имущественная поддержка);
- 6) наличие ресурсных центров/ассоциаций;
- 7) законодательство и нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность ТОС региона [13].

Статистические данные по созданию ТОС в регионах свидетельствуют о масштабности данного института гражданского общества. По данным министерства юстиции по состоянию на январь 2016 года количество ТОС, зарегистрированных в качестве юридических лиц, составило 2117 в 56-ти регионах Российской Федерации, что составляет 66 % от всего количества субъектов. По другим источникам цифра данных количества ТОС со статусом юридического лица другая. Например, по данным ЕГРЮЛ – 2450 ТОС в 58-ми регионах РФ. Следовательно, на территории Российской Федерации более 2000 ТОС, зарегистрированных в качестве юридического лица.

Движение ТОС в территориях Российской Федерации создавалось в разное время. В настоящее время существуют организации ТОС, которые впервые были

зарегистрированы в конце 80-х годов, а есть и те, которые делают первые шаги в их создании. Регистрация ТОС увеличивалась, но небольшими темпами. Наиболее активно ТОС стали регистрироваться с 2006 года. Динамика роста ТОС особенно отмечается в периоды кризиса в экономике страны, что вполне возможно связано с тем, что в кризисные периоды у населения обостряется потребность решения насущных проблем при одновременном затруднении решения этих проблем государственными структурами (рис.1). При этом в смягчении социального напряжения, возникающего в периоды экономического спада, демонстрируется реализация потенциала ТОС.

Рис. 1. Динамика регистрации ТОС в качестве юридических лиц в РФ

По данным проведенного мониторинга Ассоциацией территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС» во многих регионах активное развитие ТОС осуществляется без регистрации ТОС в качестве юридического лица. Общее количество территориальных общественных самоуправлений в России с учетом юридически зарегистрированных по данным ЕГРЮЛ составляет 28426 ТОС.

В местном самоуправлении становление ТОС как самостоятельного института участия населения по месту их жительства обусловлено наличием отличительных особенностей, не свойственным другим формам общественного участия в системе местного самоуправления.

Среди существенных признаков ТОС, позволяющих выделить его преобладающее значение среди других форм общественного участия в управленческие процессы в рамках муниципального образования, являются:

- территориальный признак, означающий действия ТОС на определенной части территории муниципального образования;
- инициативный признак, обозначающий создание ТОС по желанию и инициативе населения, проживающего на соответствующей территории;
- нормативно-правовой признак, определяющий правовой статус ТОС и его место в системе местного самоуправления;
- функциональный признак, обозначающий реализацию функций, направленных на предоставление услуг в части реализации общественных потребностей населения, защиты их интересов и прав.

В настоящее время в муниципальных образованиях отмечается количественный и качественный рост органов ТОС, основная цель которых является социальное, культурное и экономическое развитие местных территорий.

ТОС на уровне муниципальных образований рассматривается в качестве составной части системы местного самоуправления. Анализ ряда нормативных правовых актов органов местного самоуправления, регулирующих вопросы создания и функционирования ТОС, этому свидетельствует.

Данная форма самоорганизации граждан по месту их непосредственного проживания (дом, улица, двор, населенный пункт), как показывает опыт практической деятельности ТОС, начинает оказывать все большее влияние на социально-экономические процессы, происходящие на территориях муниципальных образований. Особенно значительную роль ТОСы стали играть в вопросах благоустройства дворовых и уличных

территорий, организации досуга жителей, проживающих в границах ТОС, защиты их прав и интересов.

В связи с тем, что в последнее время наблюдается значительный рост количества ТОС в муниципальных образованиях и их активное участие в управлении процессами жизнедеятельности людей, возникает потребность в получении информации об их деятельности, формах и методах работы с населением. Со стороны различных управленческих структур, некоммерческих организаций (НКО), межмуниципальных ассоциаций увеличивается потребность в информации о вкладе ТОС в развитие муниципальных образований.

Условно круг заинтересованных управленческих структур и организаций можно разделить на следующие группы:

- органы государственного и муниципального управления, включая муниципальные учреждения и предприятия;
- жители, проживающие в границах ТОС;
- бизнес-структуры, оказывающие в реализации социальных проектов ТОС, спонсорскую помощь;
- общественные организации и политические партии, включая НКО.

В марте 2004 года в России началась самая масштабная административная реформа за всю постсоветскую историю, которая была призвана вести в системе исполнительной власти единые правила управления и контроля.

Сегодня Россия, как и большинство развитых государств в мире, большое внимание уделяют оценке эффективности деятельности органов государственной власти, признавая то, что для обеспечения социально-экономического развития территории и повышения благосостояния общества необходимо повышать эффективность государственного управления.

Социальная эффективность является результатом деятельности органов государственной власти, так как уровень и качество жизни населения является главным показателем в сфере государственного управления.

В рамках реализации административной реформы проводится анализ ее особенностей в отношении оценки эффективности органов власти.

Рассматривая различные подходы к определению оценки эффективности деятельности органов государственного управления, выделяют два аспекта: либо анализируется уровень деятельности организации (соотношение «затраты - выпуск»), при этом итоги деятельности остаются в тени, либо все внимание, без учета затрат на их выполнение, уделяется результатам [12].

К примеру, для оценки эффективности деятельности службы ЗАГС Иркутской области предлагается усовершенствованная методика формирования плановых целевых показателей службы ЗАГС на основе численности населения Иркутской области. Данная методика позволяет разработать целевые значения для органов ЗАГС в муниципальных образованиях Иркутской области с учетом демографических тенденций и получить наиболее достоверную оценку эффективности деятельности службы ЗАГС, которая способствует принятию обоснованных управленческих решений [3].

Совершенствование управления организацией деятельности ТОС вызывает потребность определения результативности данной деятельности, применяя при этом количественные и качественные измерители.

В научной литературе об участии населения в осуществлении местного самоуправления, рассматриваются вопросы, касающиеся не только оценки деятельности некоммерческих организаций, а также органов ТОС, их роли в развитии территорий муниципальных образований.

По мнению С.А. Выголова разработка единых критериев оценки деятельности советов ТОС должна осуществляться в целях:

- получения ориентиров органами ТОС для управления своей деятельности;
- обеспечения инструментов прогнозирования, планирования, реализации, контроля и анализа развития ТОС на территории муниципального образования.

В качестве единых критериев оценки деятельности ТОС С.А. Выголов предлагает использовать такие, как:

- направления деятельности органов ТОС;
- соотношение запланированных и решенных проблем;
- количество проведенных мероприятий;
- численность жителей, принявших участие в мероприятиях ТОС;
- сумма привлеченных материальных и финансовых средств [9].

Общественные организации, по мнению В.И. Редюхина, составляют важнейший ресурс устойчивого социально-экономического развития территории и их вклад можно выразить в получении экономических, социальных, политических «выгод» в конкретном муниципальном образовании [10].

Сегодня в научной литературе, а также в законодательстве Российской Федерации существует различные методики оценки деятельности ТОС, которые можно сгруппировать по двум направлениям:

- экспертный метод (наиболее популярный, закреплён в нормативно-правовых актах, используется в различных конкурсах);
- метод статистического анализа (чаще предлагается в экономической литературе, на практике органов власти используется реже).

Система показателей, позволяющая объективно раскрыть деятельность территориального общественного самоуправления и его вклад в социально-экономическое развитие территории муниципального образования, является важным элементом в определении оценки эффективности.

В научной литературе, а также в различных нормативно-правовых актах, перечень предлагаемых показателей оценки эффективности ТОС разнообразен. Рассмотрим оценку деятельности ТОС экспертного метода на примере положения регионального конкурса в Иркутской области, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области от 9 декабря 2013 года № 559-пп «О поддержке территориального общественного самоуправления в Иркутской области», направленного на оказание социальной поддержки гражданам, участвующим в осуществлении территориального общественного самоуправления [15]. Для оценивания эффективности деятельности ТОС в данном конкурсе выделены следующие показатели:

- в номинации «Социальное партнерство»:
 - 1) наличие договоров социального партнерства с органами местного самоуправления;
 - 2) наличие договоров социального партнерства с организациями различных форм собственности и индивидуальными предпринимателями;
 - 3) разработка проектов нормативных правовых актов, вносимых в органы местного самоуправления;
 - 4) работа со средствами массовой информации (статьи, публикации, выступления).
- в номинации «Формирование здорового образа жизни и работа с отдельными категориями граждан»:
 - 1) организация культурно-массовых мероприятий, праздников, иных культурно-просветительских акций;
 - 2) проведение спортивных соревнований;
 - 3) проведение мероприятий, направленных на профилактику наркомании и формирование здорового образа жизни;
 - 4) выявление и оказание помощи многодетным семьям;
 - 5) выявление и оказание помощи инвалидам, одиноким пенсионерам;
 - 6) наличие клубов по интересам, сотрудничающих с территориальным общественным самоуправлением, ориентированных на формирование здорового образа жизни.
- в номинации «Санитарное состояние и благоустройство территории»:

- 1) наличие программы по организации благоустройства и улучшения санитарного состояния территории ТОС;
- 2) проведение конкурса на лучшее содержание домовладений, прилегающих территорий, улиц и т.д.;
- 3) привлечение жителей к работе по ликвидации несанкционированных свалок;
- 4) уборка дорог и тротуаров, прилегающих к жилым домам;
- 5) наличие уличного освещения;
- 6) оказание содействия в осуществлении контроля за выполнением организациями коммунального комплекса своих обязательств.

— в номинации «Организация охраны общественного порядка и пожарной безопасности»:

- 1) организация добровольных общественных дружин правопорядка;
- 2) организация взаимодействия с должностными лицами органов внутренних дел;
- 3) профилактика пожаров на территории ТОС, населенного пункта, муниципального образования;
- 4) привлечение населения к работам по обеспечению мер пожарной безопасности на территории ТОС, населенного пункта, муниципального образования.

В большинстве регионов деятельность ТОС характеризуется следующими направлениями: благоустройство, общественная безопасность, социальная поддержка, культурно-досуговая и спортивно-массовая работа с населением, обеспечения взаимодействия жителей соответствующей территории с органами местного самоуправления и т.д.

Рис. 1. Оценка активности ТОС: процент респондентов по регионам, которые не слышали о ТОС

В феврале 2016 года в Москве состоялся I Съезд территориальных общественных самоуправлений, в котором приняло участие 460 делегатов из 46 регионов России. Эффективность деятельности ТОС был одним из вопросов, рассмотренных в рамках работы съезда. Участники Съезда признали, что сегодня в развитии российских городов и поселений территориальные общественные самоуправления способны стать важнейшим фактором, так как они обладают высоким социальным потенциалом и являются основой гражданского общества.

Непосредственно для населения эффективность деятельности территориального общественного самоуправления в строгом экономическом понимании этого термина не должна рассматриваться. Скорее всего, население оценивают результативность деятельности ТОС в способности довести дело до конца, разрешить какую-либо проблему, отремонтировать, построить, установить, улучшить, устранить и т.д.

По результатам проводимых Ассоциацией территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС» опросов среди респондентов высокую оценку за эффективность ТОС дают в западном и сибирском федеральных округах. Половина из респондентов ничего не знают о деятельности ТОС, а те, которые знают, оценивают их деятельность положительно (рис. 2) [13].

В экономической литературе, посвященной оценке эффективности ТОС, по мнению В.П. Максимова, выделяется три группы системы показателей, выраженных в количественных и качественных характеристиках состояния системы, позволяющие оценить степень их достижения [8]:

1. Общие показатели, характеризующие организационную деятельность самих органов ТОС, формы и методы работы с жителями, проживающими в границах ТОС:
 - количество заседаний, проведенных активом ТОС;
 - число рассмотренных вопросов на заседаниях, проведенных активом ТОС;
 - количество проведенных собраний (сходов) с жителями, проживающими в границах ТОС;
 - количество проведенных опросов среди жителей, проживающих в границах ТОС;
 - количество приемов жителей, проведенных активом ТОС;
 - количество градостроительных согласований по застройке территории.
2. Социальные показатели, отражающие оказание органами ТОС социальных услуг населению:
 - количество открытых детских кружков, в них занятых детей;
 - количество созданных для детей спортивных секций, в них занятых детей;
 - количество созданных спортивных дворовых команд, в них участвующих жителей;
 - количество проведенных спортивных соревнований, в них участвующих детей;
 - количество проведенных праздников дворов, улиц;
 - количество проведенных культурно-массовых мероприятий с ветеранами, в них участвующих ветеранов;
 - количество проведенных смотров-конкурсов на звание «Лучший дом», «Лучший двор (улица)», «Лучший подъезд»;
 - оказана социальная помощь (многодетным семьям, инвалидам, пенсионерам);
 - создано добровольных народных дружин (ДНД) по охране общественного порядка, в них участвующих жителей;
 - количество проведенных рейдов ДНД, составленных административных протоколов.
3. Экономические показатели, выраженные в улучшении инфраструктуры территории, в границах которой осуществляет свою деятельность ТОС:
 - количество установленных малых архитектурных форм;
 - количество установленных детских игровых и спортивных площадок, хоккейных кортов;
 - количество отремонтированных внутридворовых дорог и тротуаров;
 - количество проведенных ремонтов малых архитектурных форм, детских игровых и спортивных площадок;
 - количество установленных металлических дверей, домофонов в подъездах;
 - количество проведенных субботников, в них участвующих жителей;
 - организация посадки деревьев, кустарников, цветов;

— объем привлеченных дополнительных финансовых средств, в том числе с помощью муниципальных грантов.

В целом на уровне муниципального образования данная система показателей позволит провести комплексную оценку эффективности и результативности деятельности территориального общественного самоуправления, учитывая при этом весь круг вопросов, решаемых органами ТОС на своих территориях.

Сегодня исключительно социальную значимость приобрела проектная деятельность ТОС, спектр которой достаточно обширен и практически неограничен – от вопросов благоустройства своих территорий (домов, улиц, дворов, населенных пунктов) до работы по предупреждению правонарушений, профилактике асоциального поведения, наркомании среди молодежи и т.д.

Во многих субъектах Российской Федерации на официальных сайтах можно найти множество успешных проектов, реализованных в рамках деятельности ТОС, направленных на решение вопросов местного значения, а также стимулирующих социально-экономическую активность населения.

Считаем, что в целом система местного самоуправления сумела добиться многого. Значимость территориального общественного самоуправления обусловлена тем, что данный институт наиболее приближен к населению и способствует воспитанию гражданского самосознания. Кроме того, можно смело сказать, что органы ТОС выполняют дело огромной государственной важности. Поэтому те ростки территориального общественного самоуправления, которые мы имеем на сегодняшний день, необходимо оберегать и поддерживать.

1. Конституция РФ. Правовая система «Гарант».
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Текст] // Рос. газ. – 2003. – 08 октября. – 202.
3. Бахтаирова Е.А. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти на примере службы ЗАГС Иркутской области / Е.А. Бахтаирова, Е.А. Дербенёв // Электронный научный журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2015. Т. 6, № 6.
4. Боровикова И.А. Регулирование порядка организации и осуществления территориального общественного самоуправления / И.А. Боровикова, О.Н. Шишпаренок. - Иркутск : Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, 2011. – 64 с.
5. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: 2006. – 562 с.
6. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон первый // Местное право. 2015. № 1. С. 4-12.
7. Гашина Н.Н. Проблемы развития территориального общественного самоуправления в современной России // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2013. N 4. С. 5 – 8.
8. Максимов В.П. Методические вопросы оценки социальной эффективности территориального общественного самоуправления / В.П. Максимов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2009. - № 42. – С. 129-135.
9. Органы территориального общественного самоуправления в Перми: Сб. материалов / Под ред. А.А. Жукова и др. Пермь. 2002. – 129 с.
10. Редюхин В.И. Оценка вклада общественного сектора в социально-экономическое развитие территории // Гор. управление. 2001. – 70 с.
11. Соловьев С.Г. Правовые формы регулярной самоорганизации в самоуправленческой деятельности жителей муниципалитетов: проблемы теории и практики // Административное и муниципальное право. 2017. N 3. С. 22 –31.
12. Соколова Л.Г. Эффективность государственного и муниципального управления / Л.Г. Соколова // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. - № 6. – с. 117-120.
13. Официальный интернет портал ассоциации территориальных общественных самоуправлений «Лига ТОС» : <http://лигатос.рф>
14. Официальный интернет портал общенациональной ассоциации территориальных общественных самоуправлений : <http://oatos.ru>
15. Официальный интернет портал Правительства Иркутской области : <http://irkobl.ru>