Проект

КОНЦЕПЦИЯ

РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ   
ДО 2025 ГОДА

I. Общие положения

Концепция развития территориального общественного самоуправления   
в Архангельской области до 2025 года (далее - Концепция) представляет собой систему взглядов на обеспечение правовой, организационной   
и экономической среды для формирования и развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области (далее - ТОС)   
и определяет основные ориентиры для исполнительных органов государственной власти Архангельской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области   
и органов ТОС, является основой для разработки правовых актов, организационных и методических документов, планов, программ, «дорожных карт» по развитию и поддержке ТОС. Запрос граждан на участие   
в непосредственном управлении территорией проживания, а также   
на повышение эффективности деятельности органов власти требует принятия соответствующих мер по созданию механизмов поддержки общественных инициатив и развитию институтов гражданского общества в системе местного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление показало себя   
как успешная форма создания канала обратной связи между властью   
и гражданами, как площадка конструктивного совместного общественно-значимого взаимодействия. Опыт работы ТОС доказывает, что они являются эффективным инструментом для решения прикладных проблем локальных территорий, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов   
и развитие добровольческой деятельности. Территориальное общественное самоуправление вызывает интерес на всех уровнях власти, изучается авторитетными экспертами, учитывается при подготовке федеральных актов и государственных программ.

Концепция разработана на основе многолетнего (предыдущего, большого) опыта работы ТОС Архангельской области, при участии органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области, депутатов Архангельского областного Собрания депутатов, с учетом результатов комплексного исследования «Территориальное общественное самоуправление в Архангельской области: отношение со стороны населения, общественников, власти и самих участников» проведенного ГАУ АО «Центр изучения общественного мнения» в 2018 году.

Правовой основой разработки Концепции являются:

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859FF7B5AFA4E149FEDCF3F4DC0B3E33D1F010CD37636A090CB3BB429F8FD9A237FF48255ABN1N) от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях";

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859FF7B5AFA4E149EE5C93F4BC0B3E33D1F010CD37636A090CB3BB429F8FD9A237FF48255ABN1N) от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях";

Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859FF7B5AFA4E149EE4CA3B4ACDB3E33D1F010CD37636A090CB3BB429F8FD9A237FF48255ABN1N) от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

областной [закон](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859E1764C9610189EEE943443CBBCB464405A51847F3CF7C5843AE86CA4EE9A287FF7804ABBDEC2ADN9N) от 23 сентября 2004 года N 259-внеоч.-ОЗ "О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления";

областной [закон](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859E1764C9610189EEE94344FCDBEB365405A51847F3CF7C5843AE86CA4EE9A287FF7804ABBDEC2ADN9N) от 22 февраля 2013 года N 613-37-ОЗ "О государственной поддержке территориального общественного самоуправления   
в Архангельской области";

[постановление](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859E1764C9610189EEE943443CFBBB664405A51847F3CF7C5843AE86CA4EE9A287FF7804ABBDEC2ADN9N) Правительства Архангельской области от 10 октября   
2019 года № 548-пп "Об утверждении государственной программы Архангельской области «Совершенствование государственного управления   
и местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества   
в Архангельской области».

Концепция определяет основы развития ТОС на период до 2030 года.

II. Характеристика текущего состояния и проблематика

территориального общественного самоуправления в Архангельской области

Поддержка ТОС, осуществляемая органами государственной власти Архангельской области, заключается в создании необходимых правовых   
и организационных мер, софинансировании проектов ТОС за счет средств областного бюджета, информационном и аналитическом обеспечении развития ТОС.

По данным на 1 декабря 2021 года, в Архангельской области функционирует **1167 ТОС**, в том числе 69 из них в городских округах и 1098 в муниципальных округах и районах. ТОС осуществляют свою деятельность во всех муниципальных округах и районах и в пяти городских округах Архангельской области.

В форме некоммерческой организации зарегистрировано 27 ТОС,   
что составляет 2% от общего количества ТОС.

В настоящее время основой государственной поддержки ТОС является подпрограмма № 3 «Развитие территориального общественного самоуправления в Архангельской области» государственной программы Архангельской области «Совершенствование государственного управления   
и местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества   
в Архангельской области», утвержденной постановлением Правительства Архангельской области от 10 октября 2019 года № 548-пп.

Проекты ТОС реализуются по шести основным направлениям: благоустройство населенного пункта, сохранение и использование местного исторического, культурного наследия, сохранение народных традиций и промыслов, развитие физической культуры и спорта, поддержка социально уязвимых групп, экологическая культура и безопасность, противопожарная защита. За период с 2011 по 2019 год органами ТОС инициировано   
4083 проектов, финансовую поддержку получили 2715 проектов, все они были успешно реализованы. Проектная работа ТОС оказывает органам местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области значимое содействие в решении вопросов местного значения.

В финансировании проектов ТОС участвуют средства областного бюджета и местных бюджетов муниципальных образований, а также привлеченные и собственные средства ТОС. При этом оказываемая органами государственной власти Архангельской области финансовая поддержка деятельности ТОС позволяет привлекать средства из иных источников, что свидетельствует о высокой эффективности вложений средств областного бюджета. Так, за период реализации органами государственной власти Архангельской области программных мероприятий по субсидированию деятельности ТОС при привлечении на оказание государственной поддержки ТОС средств областного бюджета в объеме **117,8 млн. рублей на данные цели также направлены средства местных бюджетов в размере 53,9 млн. рублей и привлечены средства из внебюджетных источников в сумме порядка 66,3 млн. рублей.**

В Архангельской области действует Совет по территориальному общественному самоуправлению при Губернаторе Архангельской области, в состав которого входят представители ТОС, общественности, органов государственной власти и местного самоуправления. Совещательные органы с непосредственным участием представителей ТОС есть и в большинстве муниципальных районов и городских округов, что обеспечивает расширение диалога между активистами ТОС и органами местного самоуправления.

Перспективным направлением является создание местных ассоциаций ТОС, обладающих потенциалом ресурсного центра. На сегодня на территории муниципальных образований региона работают несколько некоммерческих организаций по поддержке инициатив активистов территориального общественного самоуправления: местная общественная благотворительная организация развития гражданских (общественных) инициатив   
и добровольчества «Инициатива Пинежья», агентство по поддержке сельских инициатив «Ссыпчина» (Устьянский муниципальный район), общественная организация по развитию социально-значимых проектов «Инициатива»   
(г. Новодвинск), ассоциация общественных организаций муниципального образования «Каргопольский муниципальный район», ассоциация поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций (г. Няндома), ассоциация «Поддержка территориального общественного самоуправления Холмогорского района», ассоциация органов территориального общественного самоуправления муниципального образования «Город Котлас», ассоциация общественных объединений муниципального образования «Коношский муниципальный район», автономная некоммерческая организация «Центр развития социальных инициатив «Перспектива» (Плесецкий муниципальный район»). В 2019 году из фонда президентских грантов усилиями этих организаций на территорию муниципалитетов дополнительно привлечено 3,4 млн рублей.

Для развития ключевых компетенций активистов ТОС регулярно проводятся межмуниципальные семинары в сотрудничестве с Кенозерским национальным парком и Северным (Арктическим) федеральным университетом имени М.В. Ломоносова. Обучение прошли порядка 1,5 тысячи человек**.** Кроме того, в области ежегодно проводятся Архангельская межрегиональная конференция ТОС и Летний фестиваль «ТОСы Поморья», конкурсы «Лучший ТОС» и «Лучший активист ТОС».

Также по инициативе представителей ТОС и органов власти   
в Архангельской области без привлечения бюджетных средств проводятся межмуниципальные слеты по обмену опытом деятельности ТОС.

Согласно результатам социологического исследования **основные барьеры деятельности** ТОС связаны с отсутствием регулярного финансирования, которое может быть следствием недостатка   
у руководителей ТОС необходимых специализированных знаний, касающихся юридических вопросов, работы со спонсорами, презентации проектов; компьютерной грамотности и пр. Наиболее остро эти барьеры ощущаются на начальном этапе функционирования ТОС. Кроме того, несмотря на декларируемую населением высокую готовность к общественному участию, вовлечение населения в деятельность ТОС остается главной задачей.

При достаточно высоких достижениях региона в развитии территориального общественного самоуправления отмечается ряд проблем:

1. Общий уровень осведомленности населения о том, что такое ТОС и чем они занимаются остается низким, при этом о готовности принять участие в жизни своего населённого пункта заявило подавляющее большинство респондентов – 76%.
2. Уровень активности жителей очень низкий (менее 30%), что является главной проблемой, препятствующей эффективной работе.
3. Отсутствие идей и предложений по развитию территории, ложная убежденность в возмездном характере работы председателей ТОС, недоверие ТОС в целом препятствуют развитию территории.
4. Компетентностные (профессиональные) ограничения председателей и активистов ТОС, порождают проблемы с выстраиванием диалога с молодежью, со СМИ, с бизнес структурами.
5. Ожидания ТОС от органов власти связаны в основном с финансированием.

Результаты социологического исследования, практика функционирования ТОС, многолетний успешный опыт государственной поддержки данного направления позволяют выделить основные векторы развития в сфере территориального общественного самоуправления в Архангельской области:

1. Укрепление связи между муниципальным уровнем власти   
и населением, проживающим на данной территории, инициирующем проекты ТОС и непосредственно участвующем в реализации собственных инициатив. Большинство ТОС в области созданы на сельских территориях,   
при этом не являются юридическими лицами, финансирование проектов осуществляется через администрации поселений. Органы государственной власти Архангельской области направляют финансовые средства в муниципальные районы и городские округа Архангельской области, которые путем применения конкурсных процедур определяют конкретные проекты, которые целесообразно поддержать в данном муниципальном образовании Архангельской области.

2. Демократический подход в выборе проектов (гарантируется) обеспечивается благодаря концентрации усилий органов государственной власти Архангельской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области на тех объектах, которые определило непосредственно население и участники ТОС: более 50% проектов ежегодно направляется на реализацию инициатив   
по благоустройству территории, более 20% проектов направлено   
на строительство и восстановление объектов социальной инфраструктуры, памятников духовного наследия.

3. Высокая экономическая эффективность проектов ТОС ежегодно подтверждается привлечением на реализацию инициатив ТОС более   
10 миллионов рублей из внебюджетных источников, что в свою очередь, позволяет рассматривать ТОС как стартовую площадку для развития частно-государственного партнерства.

4. ТОС может стать основой для развития практик инициативного бюджетирования (далее – ИБ) в Архангельской области. Привлечение граждан для решения вопросов местного значения является одной из общих характеристик как ТОС, так и ИБ. Высокая степень самоорганизации граждан, присущая активистам ТОС, обширный опыт совместной работы, накопленный активистам движения ТОС, будут способствовать привлечению внимания граждан к осуществлению практик ИБ.

Учитывая общемировой тренд на использование практик инициативного бюджетирования, развитие данных практик с участием ТОС будет свидетельствовать о том, что движение ТОС Архангельской области находится в авангарде развития общественных инициатив не только   
в Российской Федерации, но и в мире.

Устойчивый интерес представителей других регионов Российской Федерации к достижениям Архангельской области в области ТОС, желание получить новый импульс в развитии тосовского движения подтверждает успех совместной работы Правительства области, муниципальных образований   
и жителей нашего региона, участников территориального общественного самоуправления. В настоящее время потенциал движения ТОС огромен.   
В активе движения ТОС – строительство и ремонт мостов, восстановление дорог, источников воды, памятников и объектов духовного наследия, детских и спортивных площадок, объектов культуры (центров досуга и домов культуры), создание туристических объектов, домов творчества и ремесел, благоустройство дворов и территорий.

С целью обеспечения эффективного межрегионального взаимодействия, оперативного транслирования на территорию региона новых трендов, участия в мероприятиях и представления лучших практик ТОС Архангельской области на федеральном уровне осуществляется сотрудничество с Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления.

С 2016 года специалисты департамента по внутренней политике и местному самоуправлению администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области осуществляют взаимодействие с дирекцией Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления (далее – ОАТОС), в том числе: посещение очных мероприятий (по плану ОАТОС); участие в онлайн трансляциях и тематических вебинарах. В 2020 году подготовлено и подписано соглашение о сотрудничествеОАТОС и Правительства Архангельской области. Предметом данного документа является установление эффективного и взаимовыгодного сотрудничества, направленного на развитие территориального общественного самоуправления в Архангельской области.

Реальную помощь в создании новых ТОС со статусом юридических лиц, а также в поиске спонсоров и партнеров, заключении договоров, написании   
и реализации бизнес-проектов, распространении передового опыта   
и продвижении положительного имиджа ТОС может оказать общественное объединение по вопросам взаимодействия и поддержки ТОС.

Для представительства и защиты общих интересов территориального общественного самоуправления и населения по вопросам развития территориального общественного самоуправления, местного самоуправления, развития гражданского общества в муниципальных образованиях, в том числе через механизмы муниципального добровольчества (волонтёрства)   
и благотворительной деятельности в Архангельской области 14 декабря   
2019 года в рамках ежегодной конференции ТОС создана ассоциация «Архангельская региональная ассоциация территориального общественного самоуправления» (далее – Ассоциация), в качестве социально ориентированной некоммерческой организации.

Основными целями создания Ассоциации являются:координация деятельности территориального общественного самоуправления   
в Архангельской области, выражение и защита общих интересов членов Ассоциации; совершенствование форм и методов взаимодействия территориального общественного самоуправления с органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также работы с населением; оказание юридической помощи на безвозмездной   
или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям   
и правовое просвещение населения.

Несмотря на активное развитие ТОС в Архангельской области, еще существует ряд сдерживающих факторов, таких как отсутствие системной государственной поддержки на федеральном уровне, низкая ресурсная обеспеченность ТОС, юридическая и финансовая несамостоятельность ТОС, дефицит знаний и информированности участников ТОС.

Решение указанных проблем будет осуществляться в рамках реализации Концепции.

III. Цель и задачи развития ТОС

Целью развития ТОС является создание благоприятных условий   
и стимулов для реализации права участия населения в осуществлении местного самоуправления, развития институтов гражданского общества, совершенствование форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления через инструменты реализации инициатив территориального общественного самоуправления.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих задач:

|  |
| --- |
| 1. Оказание финансовой поддержки местным бюджетам в целях создания благоприятной среды и стимулов для формирования и развития территориального общественного самоуправления, в том числе для обмена опытом, обучения и реализации инициатив территориального общественного самоуправления; |
| 1. Применение нематериальных методов стимулирования развития территориального общественного самоуправления, повышение уровня профессионализма, квалификации и компетенций представителей территориального общественного самоуправления и муниципальных служащих. Развитие механизмов включения населения в деятельность ТОС, совершенствование системы обучения руководителей и специалистов местного самоуправления методикам вовлечения. |
| 1. Оказание государственной информационной поддержки территориальному общественному самоуправлению. В том числе проведение мероприятий культурного и обучающего характера, поддержка функционирования и наполнения интернет-портала ТОС. 2. Создание системы организационной, консультационной  и методической поддержки ассоциаций ТОС, созданных на территории муниципальных образований Архангельской области. 3. Организация взаимодействия органов власти, общественных структур и научного сообщества с целью вовлечения молодежи в деятельность ТОС. 4. Повышение вклада ТОС в социально-экономическое развитие региона в новых формах в виде некоммерческих организаций и субъектов малого бизнеса. 5. Применение практик инициативного бюджетирования на основе опыта привлечения граждан для решения вопросов местного значения  в форме ТОС, с учетом высокой степени самоорганизации жителей  на территории.   Указанные задачи должны решаться как на уровне Архангельской области органами государственной власти Архангельской области,  так и органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области как уровнем публичной власти, обладающим полномочиями в отношении ТОС и заинтересованностью в создании эффективных механизмов по решению вопросов местного значения. |

IV. Механизм реализации Концепции

Инструментами реализации Концепции на уровне Архангельской области являются государственная [программа](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859E1764C9610189EEE943443CFBBB664405A51847F3CF7C5843AFA6CFCE29B2161F68B5FED8F87845D561ABE64EB148C5822A3N5N) Архангельской области «Совершенствование государственного управления и местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества   
в Архангельской области», деятельность совета по ТОС при Губернаторе Архангельской области и регионального общественного объединения   
по вопросам взаимодействия и поддержки ТОС.

На уровне муниципальных образований Архангельской области инструментом реализации Концепции являются муниципальные программы муниципальных образований Архангельской области и деятельность советов по ТОС в муниципальных образованиях Архангельской области, деятельность местных общественных объединений по вопросам взаимодействия   
и поддержки ТОС.

Реализация Концепции осуществляется департаментом по внутренней политике и местному самоуправлению администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области совместно   
с иными заинтересованными исполнительными органами государственной власти Архангельской области, а также совместно с органами местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области.

В соответствии с [пунктом 4 статьи 7](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859E1764C9610189EEE94344FCDBEB365405A51847F3CF7C5843AFA6CFCE29B2161F2835FED8F87845D561ABE64EB148C5822A3N5N) областного закона от 22 февраля   
2013 года № 613-37-ОЗ "О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области" Правительство Архангельской области утверждает ежегодный отчет об итогах реализации Концепции.

Результатом реализации Концепции должны стать дальнейшее развитие ТОС (увеличение количества ТОС, в том числе имеющих статус юридического лица), увеличение числа граждан, занятых в деятельности ТОС, повышение вклада ТОС в решение вопросов местного значения и в социально-экономическое развитие Архангельской области в целом.

V. Ресурсное обеспечение Концепции

Финансирование реализации Концепции осуществляется за счет бюджетных средств государственной [программы](consultantplus://offline/ref=32C873D2A802F4595859E1764C9610189EEE943443CFBBB664405A51847F3CF7C5843AFA6CFCE29B2161F68B5FED8F87845D561ABE64EB148C5822A3N5N) Архангельской области «Совершенствование государственного управления и местного самоуправления, развитие институтов гражданского общества   
в Архангельской области», местных бюджетов, а также за счет средств внебюджетных источников.

**Дополнительные материалы:**

III. Задачи развития ТОС в Архангельской области на 2019-2020 годы (сформулированы на основе комплексного исследования «Территориальное общественное самоуправление в Архангельской области: отношение   
со стороны населения, общественников, власти и самих участников» проведенного ГАУ АО «Центр изучения общественного мнения» в 2018 году).

1. В результате исследования 65% опрошенных заявили, что им неизвестно о том, что такое ТОС, 9,9% смогли дать правильное определение данному понятию, либо описать, чем занимается эта организация.   
О деятельности ТОС знают, сталкивались или что-то слышали   
47% респондентов, менее 5% опрошенных принимало участие в их работе.

В общественной жизни за последний год приняли участие более половины жителей Архангельской области. Если основным препятствием к проявлению такого рода активности является нехватка времени, то на втором месте – недостаток информации о проводимых мероприятиях, а на третьем – нехватка организаторов мероприятий.

Информирование населения о работе органов ТОС на муниципальном уровне осуществляется в основном на общественных собраниях, а также через местную прессу. 25% ТОС имеют группы в социальных сетях,   
50% используют традиционные способы донесения до населения информации, (расклеивают объявления, проводят личные беседы, обзванивают жителей «подведомственной» территории по телефону).

Активисты ТОС указали на низкую активность населения, но в тоже время, о готовности принять участие в жизни своего населённого пункта заявило подавляющее большинство респондентов.

Задача 1. Повышение и стимулирование активности населения для участия в осуществлении собственных инициатив через механизм ТОС, повышение информированности населения о ТОС как форме непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Способ решения: взаимодействие с населением через возможные, в том числе местные, каналы коммуникации с целью популяризации ТОС как формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, проведение конкурсов, направленных на популяризацию   
и стимулирование граждан по участию в ТОС.

2. По данным исследования в настоящее время у активистов ТОС наиболее востребованы юридические знания, на втором месте – знания, связанные с осуществлением проектной деятельности, с поиском, подготовкой   
и защитой проектов. В третью очередь у опрошенных респондентов востребованы знания из области экономики, финансов и бухгалтерского учёта.

Задача 2. Повышение уровня знаний участников ТОС в области юриспруденции, проектного управления, управления финансами, поиска внебюджетных источников финансирования проектов, методик вовлечения населения в проектную и другую деятельность ТОС.

Способ решения: проведение в плановом порядке «кустовых» семинаров для участников ТОС по запросам муниципалитетов, а именно подробное рассмотрение материалов по вопросам юриспруденции, проектного управления, управления финансами, поиска внебюджетных источников финансирования проектов, методик вовлечения населения, и другим.

3. В результате исследования выявлено, что значительную поддержку действующим ТОС может оказать помощь практического характера: обмен опытом, наглядная демонстрация удачных примеров работы, более интенсивное взаимодействие с представителями власти и бизнеса.

Задача 3. Развитие форм кооперации между органами ТОС   
и муниципалитетами.

Способ решения: проведение на территории Архангельской области ежегодно не менее трех мероприятий регионального уровня   
и 5 межмуниципальных мероприятий по обмену опытом деятельности ТОС.

4. По данным исследования основными механизмами развития   
и совершенствования работы ТОС в Архангельской области являются: возникновение пролонгированных проектов, связанных с благоустройством территории (строительство и реконструкция досуговых и спортивных объектов, благоустройство конкретного участка территории и т.п.);

создание «традиций» (участие в тематических праздниках, проведение конкурсов для детей и взрослых и т.п.).

Задача 4. Сбор, систематизация и популяризация успешных практик реализации проектов ТОС на территории Архангельской области.

Способ решения: систематизация на муниципальном уровне проектов, реализованных ТОС, создание на региональном уровне банка данных «Практики ТОС Архангельской области».