

*Белорукова М.Н. Истоки возникновения территориального общественного самоуправления в регионах Архангельской области // Академия педагогических идей «Новация». Серия: Студенческий научный вестник. – 2019. – №2 (февраль). – АРТ 141-эл. – 0,3 п.л. - URL: <http://akademnova.ru/page/875550>*

**РУБРИКА: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**УДК 316.35**

**Белорукова Мария Николаевна**

Студентка 2 курса магистратуры

направления «Социология управления»

*Научный руководитель:* Губницына О.П., к. соц. н.,

ФГБОУ ВПО «Северный (Арктический)

Федеральный университет имени М.В. Ломоносова»

г. Архангельск, Российская Федерация

e-mail: [masha.belorukova@mail.ru](mailto:masha.belorukova@mail.ru)

**ИСТОКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО  
ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАХ  
АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Аннотация:* Статья посвящена исследованию создания и функционирования органов территориального общественного самоуправления (ТОС) в Архангельской области. Авторы поэтапно анализируют развитие данного института гражданского общества, представляют основные достижения в развитии ТОС в Архангельской области, намечает дальнейшие пути развития и поддержания активности населения региона в решении актуальных проблем местного сообщества.

*Ключевые слова:* территориальное общественное самоуправление, Архангельская область, местное самоуправление, активность населения.

**Belorukova M. N.,**

Second year student of magistracy directions «Sociology of management»

Scientific supervisor: O. P. Gubnicina., candidate of sociology,

FGBOU VPO «Northern (Arctic) Federal University

named after M. V. Lomonosov»

Arkhangelsk, Russian Federation

## **THE ORIGINS OF TERRITORIAL PUBLIC SELF- GOVERNMENT IN THE REGIONS OF ARKHANGELSK REGION**

*Annotation:* The article is devoted to the study of the creation and functioning of territorial public self-government bodies in the Arkhangelsk region. The authors gradually analyze the development of this institution of civil society, present the main achievements in the development of territorial public self-government in the Arkhangelsk region, outlines further ways to develop and maintain the activity of the population of the region in solving urgent problems of the local community.

*Key words:* territorial public self-government, Arkhangelsk region, local self-government, population activity.

На протяжении ряда лет региональное правительство и органы местного самоуправления активно поддерживают территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) как один из важнейших инструментов развития гражданского общества на местном уровне. Целью развития ТОС в Архангельской области является создание благоприятных условий и стимулов для реализации права участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Первые ТОСы появились именно в Архангельске, в конце 1990-х годов. Законом «О местном самоуправлении в Архангельской области» установлено, что структура и формы осуществления ТОС определяются уставом конкретного муниципального образования. Определив понятие ТОС и границы деятельности ТОС и закрепив данные положения в уставе, население не смогло активно реализовывать право участия в данном институте гражданского общества.

Новая попытка инициировать создание ТОС в Архангельске была предпринята в конце 1990-х гг. (утверждением Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Архангельск» [1], и в 1998 году был запущен механизм саморазвития деревень. Глава администрации Архангельской области А. А. Ефремов в своем послании в 1999 г. отметил зарождение новых организационно-правовых форм ТОС на селе: «Одним из направлений общественной самодеятельности в деревнях, поселках, где свернуто производство, стало создание сельских общин. Задача этих объединений – сплотить население через организацию производства товаров широкого потребления, их реализацию. Это позволит снять социальную напряженность в сельской глубинке. Такие общины уже созданы в Виноградовском и Устьянском районах. Это направление мы будем всесторонне поддерживать» [2]. Однако сельская община, как самоуправляемое хозяйственное объединение домохозяйств и их членов, не получила широкого распространения ввиду отсутствия нормативно-правовой базы регулирования деятельности общин, и, как следствие, породило незаинтересованность местного населения и органов власти в данной форме реализации местного самоуправления. Тем не менее, развитие сельских территорий было одним из важных направлений в политике

Архангельской области, и, начиная с 2001 г., стали организовываться различные мероприятия и конкурсы проектов для села.

В 2003 году автономной некоммерческой организацией «Институт общественных и гуманитарных инициатив» (далее – ИОГИ), созданной Глебом Владимировичем Тюриным в 1997 году, была создана Ассоциация местного развития, возрождения деревень и малых городов Архангельской области, первая ассоциация подобного рода в России. Её главной целью стало объединение усилий ТОСов, всех активных граждан для возрождения сельской глубинки, взаимодействия с властью и бизнесом. Данная Ассоциация объединила около 30 общественных организаций и органов ТОС из 14 муниципальных образований области. Опыт ИОГИ привлек внимание отечественных ученых и широкой общественности, стал одним из ключевых в истории развития движения ТОС в Архангельской области.

Помимо создания Ассоциации, в области проходили конкурсы по развитию сельских территорий. Так, на областной конкурс «Сельское развитие – 2002» было представлено 35 проектов (бизнес-планов развития территорий) из 15 районов области. Рассмотрев все предложения, областная комиссия отказала в поддержке только двум ТОСам, а остальные получили средства на реализацию проектов (в среднем по 20 тысяч на каждый проект). Но, как отмечает Наталья Александровна Кадашова, директор департамента по местному самоуправлению администрации губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, большинство ТОСов создавались только для участия в конкурсе проектов, так как мероприятие было направлено на поддержку тех общественных самоуправлений, который были зарегистрированы в качестве юридического лица.

В.С. Фортыгин, председатель Архангельского областного Собрания депутатов, в противовес мнению Н.А. Кадашовой, отметил, что «мы можем с уверенностью говорить, что в нашей области уже есть и активно развивается территориальное общественное самоуправление» на основании функционирования на тот момент порядка 30 ТОСов, некоторые из которых уже выполняли серьезные проекты и вовлечены в них, а другие находятся в начале пути своего развития [3].

В целом в рассматриваемый период система ТОС не получила в Архангельской области широкого распространения. Причинами этого являются недостаточная разработанность правовой базы; низкая активность населения и его, по выражению А. Широкова, «иждивенческие ожидания от власти»; неготовность или нежелание органов местного самоуправления, сформированных на городском и районном уровнях, способствовать развитию ТОС [2]. В 2006 году, путём внесения изменений в областной закон 259-внеоч.-ОЗ от 08.10.2004 г. [4], зафиксирована необходимость развития ТОС (закон от 28 сентября 2006 года № 225-12-ОЗ).

С началом муниципальной реформы областная власть стала предпринимать значительные усилия по развитию ТОС в архангельских деревнях. Департаменту экономического развития администрации Архангельской области было поручено организовывать и проводить конкурс «Сельская инициатива», который был нацелен на активизацию и поддержку деятельности территориального общественного самоуправления в сельской местности. Уже в первые годы (2006–2008 годы) конкурс показал свою исключительную значимость для развития деревень. В его рамках было успешно реализовано более 70 проектов. Финансирование конкурса (которое составило на 2006 год 1 миллион 800 тыс. рублей), как заметил И.А. Чесноков, депутат Областного собрания, небольшое, но «задача

организаторов конкурса – не финансировать полностью территориальное самоуправление, а поддержать инициативу людей... Это своего рода начальный капитал для того, чтобы помочь людям объединиться и решить на первом этапе важнейшую проблему – проблему самоорганизации» [5].

Принцип софинансирования был также закреплен в законе Архангельской области от 20 декабря 2006 г. № 310-14-03 «Об областном бюджете на 2007 год», где были утверждены субсидии бюджетам муниципальных образований на поддержку ТОС в сельской местности в сумме 3500 тыс. рублей. Предоставление субсидии производится за счет средств местных бюджетов, средств участников и привлеченных средств. Через органы местного самоуправления районов областные чиновники имеют возможность контролировать деятельность органов ТОС и целевое расходование выделенных субсидий. Таким образом, из областного бюджета стали финансироваться не только проекты ТОС – юридических лиц, но и территориальных общественных самоуправлений, учрежденных в порядке регистрации устава в уполномоченном органе местного самоуправления.

В 2007 году был создан Совет по ТОС при главе администрации Архангельской области, призванный координировать деятельность территориальных общественных самоуправлений. Данный орган позволил нивелировать недостатки развития местных сообществ, которые были связаны с отсутствием единого органа по развитию ТОС, что в 2004 году привело к утрате роли ТОС в жизни населения региона.

С 2008 года в Архангельской области стали проводиться межрегиональные мероприятия (конференции, фестивали, семинары), направленные на изучение функционирования института ТОС, разработку путей решений возникающих проблем в их деятельности, а также обучение

участников ТОС системе организации коллективной деятельности и правовым основам деятельности общественных самоуправлений. Например, осенью 2011 году Министерство по региональной политике и местному самоуправлению Архангельской области и институт управления и регионологии САФУ провели обучающий проект под общим названием «ТОС как ресурс развития муниципального образования». Обучающие семинары-тренинги состоялись в шести муниципальных образованиях Архангельской области.

Следующий виток развития территориального общественного управления в Архангельской области начался в 2011 году. С этого года осуществлять государственную политику в сфере государственной поддержки территориального общественного самоуправления в Архангельской области Правительством Архангельской области уполномочено министерство по развитию местного самоуправления Архангельской области, что позволяет говорить о возрастающей роли ТОС для региона.

По результатам исследования информационных источников было замечено, что 2011 года стал первым годом проведения регионального конкурса «Лучший ТОС Архангельской области» и «Лучший активист ТОС Архангельской области», которых наградили в рамках межрегиональной конференции «ТОС как инновационная модель социального партнёрства власти и гражданского общества». Действующий на тот момент Губернатор Илья Михальчук отметил, что не следует подменять отсутствие средств энергией населения в деятельности ТОС, так как основная задача ТОС – «воспитание у человека чувства хозяина» [6]. А. Беляев отметил, что основным направлением будущих лет станет качественный подход к развитию института ТОС. В связи с этим с 2011 года работа по развитию

территориального общественного самоуправления стала осуществляться, основываясь на программно-целевом подходе.

Обоснованная и хорошо проработанная инициатива от местного населения может получить отказ в реализации, если отсутствует нормативно-правовая база поддержки ТОС и их проектов. За два года в Архангельской области была сформирована полноценная система региональных правовых актов в сфере территориального общественного самоуправления, а именно: принят областной Закон от 22 февраля 2013 года № 613-37-ОЗ «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области» [8]; утверждена подпрограмма № 2 «Развитие территориального общественного самоуправления» государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 годы)» [9]; программы по ТОС в 18 муниципальных образованиях Архангельской области; разработана и утверждена концепция развития ТОС в Архангельской области, необходимость принятия предусмотрена упомянутым законом [10].

Концепция развития призвана создавать условия для развития ТОС как одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, а также повышать вклад ТОС в социально-экономическое развитие региона. Помимо большого количества обучающих семинаров и конференций, проведенных в 2013 и 2014 году, одним из обсуждаемых нововведений было предложение по созданию института тьюторства. Наталья Кадашова отметила, что это «ноу-хау» 2013-го года [11]. Тьютер, получив определенный объем знаний о ТОСах, сможет провести работу с местными жителями своего района области, курировать работу ТОС на

местах и тем самым создавать благоприятный климат для развития ТОС. Однако данная инициатива не получила широкого одобрения активистов местного самоуправления на местах, так как в районах многих отпугивает слово «тьютор» ввиду непонимания его значения. Безусловно, важной формой поддержки ТОСов является образование, но тьюторство к 2018 году так и не получило должного развития.

В 2013 году был проведен один семинар для потенциальных тьюторов, на котором раскрывались аспекты современных направлений тьюторства, тьюторское сопровождение как элемент современного обучения, особенности работы тьютора и виды электронного обучения. По результатам семинара было обучено 25 человек из 15 муниципальных образований, однако более упоминаний о наставничестве в ТОС прослежено не было. Таким образом, Поморье – один из немногих субъектов России, в которых принят региональный закон о поддержке ТОС (региональные законы приняты также в Республике Бурятия, Московской, Ульяновской областях и Ненецком автономном округе).

С созданием нормативной правовой базы для ТОС в Архангельской области, стало больше возможностей для популяризации опыта Поморья в развитии данного института местного самоуправления. Поэтому участие архангельских ТОС во всероссийских конкурсах – важный шаг к привлечению внимания к области, а также к возможностям наладить межрегиональное сотрудничество с другими активными движениями ТОС. Так, в 2016 году проходил конкурс «Лучшая муниципальная практика» под руководством Всероссийского Совета местного самоуправления и ряда других федеральных органов власти, где ТОС «Заозерье» Мезенского района стал одним из лучших. А именно, победил в двух номинациях «Дом надежды» и «Образ будущего». Как заметил Дмитрий Азаров, «ТОС

«Заозерье» из Архангельской области – безусловный фаворит конкурса» [12], так как привлек внимание общественности своим опытом сохранения деревни путём создания центрального учреждения на территории – дома-интерната для престарелых и инвалидов. Опыт Мезенского района наглядно показывает, что не только создание ТОС позволит создать благоприятную обстановку в районе области, но также является ключевым наличие идейного и воодушевленного лидера, который способен сплотить людей для достижения общей цели.

Опыт организации деятельности ТОС в Архангельской области был представлен в Совете Федерации Федерального собрания Российской Федерации Натальей Кадашовой и Татьяной Коротаевой в 2017 году в рамках расширенного заседания Центрального Совета Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС) [13]. Там же было отмечено, что качественные улучшения развития ТОС будут выражаться в создании новых форм развития данного института управления, таких как: комплексное развитие компетенций ТОС через профильные семинары; развитие межмуниципального сотрудничества; обобщение опыта и создание сетевых ассоциаций на уровне городских округов и муниципальных районов.

Признание успешного опыта в реализации местного самоуправления на федеральном уровне – это важная веха в истории движения ТОС Архангельской области, позволяющая говорить о том, что Поморье развивается в правильном направлении. Это даёт стимул только развивающимся ТОСам поверить в себя и, основываясь на опыте других районов области, выстраивать эффективную деятельность по развитию территории, на которой проживают.

В 2018 году исполнилось 20 лет развитию ТОС в Архангельской области. На фестивале «ТОСы Поморья», который проходит ежегодно с 2013 года, были подведены итоги двадцатилетней работы ТОС в регионе, рассмотрены лучшие практики общественников из других субъектов России, а также был поднят вопрос о дополнении и корректировке существующей нормативной правовой базе по развитию ТОС в Архангельской области. Подводя итоги, можно отметить, что на сегодня в регионе создана система господдержки территориального общественного самоуправления, сформированы условия для эффективного взаимодействия власти и гражданского общества, а также увеличилась активность людей и желание в реализации своего права на участие в местном самоуправлении, ведь, как верно отметил А. Ширококов, поморских ТОСов насчитывается более 1 000, что примерно в 25 больше, чем было в начале их зарождения.

#### **Список использованной литературы:**

1. Архангельская область. Архангельская городская Дума Архангельской области. Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании «Город Архангельск» (Утратил силу на основании решения Архангельского горсовета от 16.05.2007 г., № 396) [Текст]: решение Архангельской городской Думы Архангельской области от 05.10.1999 г., № 174 // Рассылка – 1999. – 05 нояб.
2. Лукичев, А.Н. Формирование системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е годы (на материалах Архангельской и Вологодской областей) URL: <https://www.twirpx.com/file/482629/> (дата обращения : 12.10.2018)
3. Фортыгин, В. С. Актуальные вопросы реформирования местного самоуправления [Текст] / В. С. Фортыгин // Соловецкий одиннадцатый международный форум сборник материалов / Поморск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова ; отв. ред. Ю.Ф. Лукин. – Архангельск – Соловецкие острова, 2003. – С. 10–14.
4. Архангельская область. Законы. О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере правового регулирования организации и осуществления местного самоуправления URL: <http://docs.cntd.ru/document/962010276> доступ АО «Кодекс» (дата обращения : 13.10.2018)

**Всероссийское СМИ**

**«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»**

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: [akademnova.ru](http://akademnova.ru)

e-mail: [akademnova@mail.ru](mailto:akademnova@mail.ru)

5. Курсова, Ю. ТОС – это работа на себя!  
URL: <http://arhpress.ru/kargopol/2006/7/29/8.shtml> (дата обращения : 14.10.2018)

6. Лучшие ТОСы Поморья и их активисты отмечены наградами (Архангельск)

URL: [http://www.news29.ru/novosti/obschestvo/Luchshie\\_TOSY\\_Pomorja\\_i\\_ih\\_aktivisty\\_ot\\_mecheny\\_nagradami\\_Arhangelsk\\_/15504](http://www.news29.ru/novosti/obschestvo/Luchshie_TOSY_Pomorja_i_ih_aktivisty_ot_mecheny_nagradami_Arhangelsk_/15504), свободный (дата обращения : 14.10.2017)

7. Калашников, Е. В., Лагунова, С. В. О проблемах и перспективах развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области (Некоторые итоги обучающих семинаров)

URL: [http://www.arcticandnorth.ru/article\\_index\\_years.php?ELEMENT\\_ID=36672](http://www.arcticandnorth.ru/article_index_years.php?ELEMENT_ID=36672) (дата обращения : 12.10.2018)

8. Архангельская область. Законы. О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Архангельской области

URL: <http://docs.cntd.ru/document/462601540> (дата обращения : 13.10.2018)

9. Архангельская область. Правительство Архангельской области. Об утверждении государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014 - 2020 годы)» (с изменениями на 13 февраля 2018 года) [Текст]: постановление Правительства Архангельской области от 08.10.2013г., № 464-пп // Газета «Волна». – 2013. – № 42 (1429)

10. Архангельская область. Правительство Архангельской области. Об утверждении Концепции развития территориального общественного самоуправления в Архангельской области до 2020 года [Текст]: постановление Правительства Архангельской области от 22.07.2014 г., № 291-пп // Газета «Волна». – 2014. – № 30

11. Читякова, А. Тьютор нам не товарищ. В системе территориального общественного самоуправления Поморья появятся наставники  
URL: <https://rg.ru/2013/07/30/reg-szfo/tutor.html>, свободный (дата обращения : 14.10.2018)

12. ТОС «Заозерье» из Мезенского района стал победителем всероссийского конкурса  
URL: <http://dvinanews.ru/-m737ophg> (дата обращения : 14.10.2018)

13. За 10 лет в Архангельской области в 20 раз увеличилось количество ТОСов  
URL: <http://rusnord.ru/public/37758-za-10-let-v-arhangelskoy-oblasti-v-20-raz-velichilos-kolichestvo-tosov.html> (дата обращения : 14.10.2018)

**Дата поступления в редакцию: 28.01.2019 г.**

**Опубликовано: 04.02.2019 г.**

**© Академия педагогических идей «Новация». Серия «Студенческий научный вестник», электронный журнал, 2019**

**© Белорукова М.Н., 2019**