

Возможности и инициативы ТОС в сельском туризме.

Успешный опыт Архангельской области.

Автор статьи Е.Б. Дягилева, аспирантка ФИЦКИА РАН, ведущий консультант отдела по поддержке общественных инициатив департамента по внутренней политике и местному самоуправлению администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области.

1. В качестве одной из движущих сил развития сельской местности рассмотрим территориальное общественное самоуправление (далее-ТОС).

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения в границах определённой части территории поселения ТОС (ФЗ от 16 сентября 2003 года № 131-ФЗ).

На начало 2016 года общее число органов ТОС в стране составляло более 27 тысяч. При этом большинство действующих ТОС (около 90%) не зарегистрированы в качестве юридических лиц, что препятствует их участию в реализации государственных и муниципальных программ и получении поддержки от негосударственных фондов по аналогии с некоммерческими организациями.

ТОС осуществляется в границах определенной территории, которые устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. ТОС считается учрежденным с момента регистрации устава ТОС уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. В разных муниципальных образованиях порядок учреждения органов ТОС может отличаться. Вопросы касательно установления порядка регистрации устава, организации и осуществления ТОС, а также условий и порядка выделения необходимых средств из местного бюджета переданы на муниципальный уровень и отнесены к сфере регулирования устава и (или) нормативных правовых актов представительного органа муниципального образования.

Полномочия территориального общественного самоуправления определяются уставом данного сообщества, а также договорами между органами местного самоуправления муниципального образования и органом ТОС о передаче территориальному общественному самоуправлению отдельных полномочий органов МСУ с возможностью использования средств местного бюджета, необходимых для их выполнения.

Следует отметить, что ТОС осуществляется в поселениях непосредственно населением, с помощью проведения собраний и конференций граждан, а также благодаря созданию органов ТОС, а их компетенция определяется самими гражданами при формировании этих органов.

Органы ТОС избираются на собраниях или конференциях населения, проживающего на соответствующей территории. Общее собрание граждан является высшим органом управления ТОС.

Органы ТОС имеют право вносить проекты муниципальных правовых актов, выступать представителями интересов населения, проживающего на соответствующей территории, могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета.

Органы ТОС подлежат регистрации в органах местного самоуправления. В уставе муниципального образования должен быть указан орган, осуществляющий регистрацию ТОС, порядок регистрации и основания для отказа в регистрации ТОС.

ТОС может быть зарегистрирован в форме некоммерческой организации, в таком случае он приобретает права и обязанности юридического лица, в том числе, открывает банковский счет, предоставляет

ежегодную финансовую отчетность в налоговую инспекцию и пр. Для примера, статус юридического лица в Архангельской области имеют только 2 % ТОС, несмотря на постоянную разъяснительную работу, описание дополнительных финансовых возможностей, открывающихся перед ТОС после оформления статуса юридического лица, количество ТОС самостоятельных юридических лиц увеличивается незначительно. Основным направлением проектной деятельности ТОС остается благоустройство территории (более 50% проектов), финансирование работ ведется опосредованно через администрацию муниципалитета.

2. ТОС в туризме на сельских территориях

Основные виды деятельности ТОС определяется уставом сообщества. Направления проектной деятельности ТОС регламентируются положением о конкурсе проектов. Для примера в Архангельской области по направлению «Сохранение и использование местного исторического, культурного наследия, народных традиций и промыслов, развитие туризма» реализуется ежегодно более семидесяти проектов, на данные цели используется четвертая часть средств общего бюджета конкурса проектов ТОС. Отметим, что работа в данном направлении ведется по целому ряду общественных инициатив – это обустройство памятников воинам Великой Отечественной войны, реконструкция часовен, ремонт домов культуры, создание книг памяти трудовой славы и многое другое.

В тоже время, для развития и продвижения территории, формирования устойчивого интереса к местности и ее жителям, большое значение имеют проекты туристической направленности, а именно проекты ТОС, связанные с обустройством гостевых домов, туристических троп, аншлагов, обозначающих памятные места и исторические события, фестивали традиционных знаний, оборудование ремесленных мастерских и другие.

В структуре ежегодно реализуемых проектов ТОС, туристическое направление занимает незначительный процент, тем не менее, есть положительные примеры преобразования проектов ТОС в успешно работающие туристические объекты, известные сегодня не только в России, но и за рубежом.

Так, например, ТОС «Кимжа» МО «Дорогорское» Мезенского района, Архангельской области создан в 2004 году. Именно тогда в маленькой (всего 80 жителей) деревне Кимжа был разработан бренд «Самые северные мельницы в мире». Дело в том, что здесь сохранились ветряные мельницы-столбовки на ряже, которые являются самым архаичным типом ветряных мельниц – гениальным творением плотницкого мастерства, сочетающим в себе простоту и функциональность. С целью популяризации и сохранения плотницких традиций Русского Севера подготовлен проект «Международный фестиваль плотницкого мастерства «Северные мельницы». В рамках реализации проекта проведено торжественное открытие музея-мельницы; круглый стол по сохранению мельниц и созданию на базе деревни Кимжа международного молинологического центра; концерт с участием творческих коллективов Мезенского, Лешуконского и Пинежского районов; дегустация продуктов изготовленных из жита (ячменя); конкурс плотницкого мастерства «Как красота и мера скажут», а также мастер-класс по методам рубки углов; для жителей района проведены конкурс частушек «Мастера наши ребята» и конкурс кулинарных рецептов «Каша из топора». Участие в фестивале приняли партнеры из Нидерландов.

ТОС «Кимжа» активно привлекает новых партнеров, реализуя всё более масштабные проекты (за время работы больше 30 проектов, в том числе несколько международных).

В ТОС «Кимжа» сегодня сохранены народные ремесла: ткачество, гончарный промысел, валяние из шерсти. В тоже время жители деревни Кимжа активно

участвуют в реализации туристических инициатив ТОС: индивидуальный предприниматель оказывает услуги по размещению в гостевом доме «Приют путника»; культурную программу с выступлением фольклорного ансамбля организуют в музее крестьянского быта «Политов дом», мезенское угощение ждет туристов в кафе с традиционной кухней «Кимженска паужна». Кроме того, представители ТОС «Кимжа» проводят экскурсии по территории деревни и обязательно ведут гостей к знаменитым мельницам.

Маленькая северная деревня Кимжа реализует не по одному проекту в год, принимает зарубежных гостей, научные экспедиции и имеет свой клуб друзей в Москве. В Кимже есть видение, как должно быть, поэтому все проекты связаны в единое целое и результаты востребованы.

Вот слагаемые успеха ТОС «Кимжа»:

- 1. Сильный инициативный и творческий лидер, команда единомышленников, желающих сохранить аутентичность исторического и культурного наследия деревни Кимжа.*
- 2. Регистрация в качестве юридического лица, которая позволяет самостоятельно привлекать средства из различных источников, в том числе средства международных фондов.*
- 3. Эффективное взаимодействие с отделом культуры администрации Мезенского района, информационное обеспечение, привлечение партнеров.*

Подобные проекты ТОС успешно реализуются и на других территориях, а, работает ли объект на развитие, используется ли созданный ресурс в полной мере? Живёт ли проект ТОС, после того, как он реализован?

Типичная ситуация – проект ТОС завершен: дом отремонтирован, оборудован и готов принять гостей; туристическая тропа разработана, экскурсия написана, волонтеры готовы; музей крестьянского быта укомплектован и ждет открытия. Цель проекта ТОС полностью

достигнута. Что дальше? Кто и Что должен (может) делать, чтобы всё работало?

Рассмотрим составляющие успешности туристического проекта, выросшего из проекта ТОС:

1. Знания.

Туризм – это сложный процесс, который невозможно организовать на интуиции, творчестве, желании и бескорыстном труде, нужны знания, опыт, средства и время. Предположим в ТОСе есть специалисты по туризму, и мы можем привлечь их в качестве консультантов на безвозмездной основе.

2. Финансы:

1 вариант. Регистрация в качестве НКО;

2 вариант. Возможно, если нет возражений актива ТОС, образование и регистрация нескольких членов ТОС в качестве индивидуальных предпринимателей;

3 вариант. Подготовка документов и передача результатов проекта в ведение муниципалитета (например, создание филиала ДК, культурно-досугового, молодежного центра в муниципалитете).

3. Информационное сопровождение проекта на всех этапах.

4. Кадры - команда единомышленников проекта.

5. Четко сформулированная цель, общее видение результата.

6. Формирование продукта (услуги) описание желаемого. На этапе, когда проект ТОС уже реализован, описание того, что получилось, того, что надо продать потребителю.

7. Продвижение на рынок – система коммуникаций – маркетинг.

8. Ответственность.

На наш взгляд, отсутствие одного из перечисленных составляющих ставит под сомнение успех всего дела.

Кроме того, огромное значение для продвижения проекта ТОС как бизнес – проекта туристической направленности будет иметь четко выстроенная система взаимодействий:

1. Глава муниципального образования знает о вашем проекте, поддерживает ваши идеи, он ваш союзник, активно участвует в продвижении вашего продукта (услуги) на самом высоком уровне (район, регион).

2. Директор и сотрудники ДК, специалисты отдела культуры в администрации поселения (в администрации района, региона) оказывают вам организационную и информационную поддержку, участвуют в продвижении вашего продукта (услуги) на своем уровне. Это ваши партнеры.

3. Директор и сотрудники школы – организаторы мероприятий, волонтеры, участвуют в продвижении вашего продукта (услуги) на своем уровне.

4. Туристические фирмы, работающие с аналогичными услугами и турпродуктами – конкуренты (изучение их опыта позволит избежать повторений, сделать ваш продукт (услугу) уникальной).

5. Потенциальные клиенты – позиционирование на рынке, формирование, описание продукта (услуги) и широкое информирование о нем.

6. Жители ближайших населенных пунктов – потенциальные клиенты, потенциальные партнеры (расширение услуги, турпродукта).

7. Специализированные сайты, сайты муниципалитета, правительства региона, другие информационные ресурсы.

8. Представительный орган муниципалитета, депутат районного собрания по округу, члены профильной комиссии представительного органа.

Вывод: выстраивание эффективной системы взаимодействия для организации и продвижения проекта ТОС туристической направленности – залог успеха, сложный и небыстрый поэтапный процесс, требующий понимания, должного внимания и временных затрат.

3. Рассмотрим в качестве примера государственную поддержку ТОС в Архангельской области.

Проанализировав перечень мер поддержки можно определить, что главной формой государственной поддержки ТОС в регионе является выдача субсидий на реализацию проектов ТОС на конкурсной основе.

Конечным результатом данной меры поддержки являются не только конкретные объекты, созданные органами ТОС после реализации своих проектов, но и ответственность жителей за свою малую родину.

За время существования конкурса в Архангельской области только с 2011 года поддержано и реализовано более 1700 проектов.

Действующий механизм финансирования проектов ТОС предусматривает, что средства областного и местного бюджета концентрируются в муниципалитете, а затем распределяются на конкурсной основе между проектами ТОС. Кроме того, к этим средствам прибавляются привлеченные и собственные средства ТОС.

Кроме того, с утверждением объема субсидии для каждого муниципального образования утверждается методика распределения субсидий бюджетам муниципальных образований Архангельской области на поддержку территориального общественного самоуправления.

Объем региональной субсидии для конкретного муниципального образования зависит от двух составляющих: количество органов ТОС, количество жителей территории.

Чем больше жителей в муниципалитете и чем больше там создано органов ТОС, тем большие средства получает муниципалитет.

Конкурсы проектов проводятся администрациями муниципальных районов и городских округов Архангельской области. Для передачи субсидий заключаются соглашения между администрациями муниципалитетов и администрацией Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области, как уполномоченным исполнительным органом государственной власти.

Каждое муниципальное образование утверждает положение о конкурсе проектов ТОС. Положение регулирует организационные, правовые, и финансовые отношения, возникающие в связи с организацией и проведением данного конкурса. В положении прописаны цели и задачи конкурса, порядок участия в конкурсе, порядок формирования и работы конкурсной комиссии, организация конкурса и порядок принятия решения.

Состав конкурсной комиссии формируется из представителей администрации муниципального образования и представителей общественности.

Положением утверждаются документы, которые участники конкурса должны представить в конкурсную комиссию. В перечень документов входят:

- заявка с описанием основных реквизитов ТОС и описанием проекта;
- календарный план реализации мероприятий проекта;
- смета расходов на реализацию проекта;
- расчеты к смете расходов;
- описание конечного результата реализации проекта;
- показатели эффективности расходования средств.

В положениях о конкурсе проектов ТОС трех районов Архангельской области регламентируется порядок проведения публичных презентаций проектов ТОС.

После подведения итогов конкурса лучшие, по мнению конкурсной комиссии, проекты получают финансирование, условия реализации проекта стороны закрепляют соглашением.

В период, когда органы ТОС реализуют свои проекты, муниципалитет может инициировать проверку реализации проектов ТОС.

После реализации проектов органы ТОС обязаны подготовить и представить в муниципалитет отчет за использованные бюджетные средства. Муниципалитет в свою очередь направляет отчет в правительство Архангельской области.

Муниципалитеты по-разному подходят к распределению средств на проекты ТОС. В основном используется два подхода:

1 вариант: все средства распределяются между несколькими финансово затратными проектами ТОС (например, из 20 поступивших на конкурс проектов, финансирование получают 4 проекта);

2 вариант: средства распределяются между большим количеством проектов ТОС, при этом сумма на один проект значительно меньше (например, в одном из районов поддерживается более 30 проектов ТОС ежегодно).

Вывод: В целом, благодаря органам ТОС жители городов и сел активно включаются в работу по изменению к лучшему мест общественного пользования, парков, скверов, дворов, строятся спортивные и детские площадки, ремонтируются дороги, колодцы, памятники, создаются новые туристические маршруты, возрождаются народные промыслы, рождаются новые бренды населенных пунктов и целых территорий.

4. Несколько успешных примеров проектов ТОС, которые стали известны далеко за пределами свои муниципалитетов, благодаря развитию туристического направления на своей территории.

Представители ТОС «Снежинка» и ТОС «Уездный город» реализовали необычный проект, в селе Яренск появился оригинальный туристический объект Резиденция Матушки-Зимы - место для организации отдыха и содержательного досуга жителей и гостей села. В Резиденции проводятся экскурсии, мастер классы, открыта лавка мастеров, оборудован тронный зал, трапезная, опочивальня Матушки-Зимы. Силами членов ТОС обустроен

дворик Матушки Зимы, разработан проект «Поляна сказок Матушки Зимы», разработана концепция создания в Яренске Зимнего дворца (в здании Высшего начального училища – памятнике истории и культуры), еженедельно ТОС проводит заседания клуба «Мастерицы». В августе 2015 года проект ТОС участвовал в Первом Международном конкурсе «Туристский бренд: лучшие практики 2015» в номинации «Лучший территориальный бренд в категории «Туристский бренд региона/муниципального образования». По итогам конкурса проект «Яренск – родина Матушки Зимы» занял 1-е место. Первое время средства на осуществление деятельности орган ТОС получал с помощью участия в конкурсах проектов, а также через сотрудничество с предпринимателями по продаже своих сувенирных изделий в Лавке мастеров.

В настоящее время Резиденция Матушки-Зимы находится в ведении муниципального бюджетного учреждения культуры «Центр народной культуры и туризма» села Яренск. В 2017 году мероприятия в Резиденции Матушки-Зимы посетило более 10 тыс. человек, прибыль составила более 1 млн. рублей. Средства направлены на развитие новых программ, продвижение бренда. Кроме того, центр содержит дополнительную ставку за счет заработанных средств (всего 4,5 ставки).

Важно отметить, что четыре туристические фирмы г. Сыктывкара (Республика КОМИ, 150 км по хорошей дороге) и одна туристическая фирма из г. Котласа (Архангельская обл., 250 км., дорога с гравийным покрытием, переправа) активно формируют и направляют группы туристов.

На Родине Матушки Зимы гостей ждет познавательно-развлекательная программа: экскурсия по древнему Яренску (обзорная, костюмированная, виртуальная); посещение Резиденции Зимы, игровая программа "Зимние забавы"; трапеза от Матушки Зимы; различные мастер-классы; посещение Лавки мастеров, где вы можете приобрести сувениры; Зимушка может поздравить вашего ребёнка, а также можно заказать именную снежинку

(100 руб.) и заснеженное свидетельство (300 руб.). Так же гости могут покататься с горок зимой, летом спуститься по реке.

Программа пребывания составляется (может быть разработана по заказу) индивидуально с каждой группой, ведется предварительная запись.

О проекте знают далеко за пределами области, этот туристический объект внесен на сказочную карту России. Идея, родившаяся в ТОС, сегодня активно привлекает внимание к району, является брендом территории, кроме того, зарабатывает средства на дальнейшее развитие.

2. В деревне Слобода, муниципального образования «Осиновское», Виноградовского муниципального района активно действует ТОС «Белое Озерко». В результате реализации нескольких проектов активистами ТОС отремонтировано здание бывшей школы, создан «Дом ремесел»: подготовлена экспозиция «крестьянский быт середины прошлого века», благоустроена детская площадка; построена концертная площадка; в «Доме ремесел» появилась русская печь; обустроено помещение для проведения мастер – классов.

На территории д. Слобода еженедельно проводятся экскурсии с посещением «Дома ремесел», участием в мастер – классах, угощением чаем с северной выпечкой. В 2016 – 2017 году «Дом ремесел» в д. Слобода Виноградовского района посетило более 1000 человек. Гостей принимают активные жительницы деревни, работа ведется на безвозмездной основе.

3. Возрождение народных традиций и ремёсел — такую задачу поставили перед собой участники ТОС «Северное трёхречье» Котласского района (местный орган общественной самодеятельности "Территориальное общественное самоуправление "Северное трехречье").

Проект «Деревенская изба» стал местом общения и обмена опытом, знакомства с прикладным народным творчеством, а также площадкой для обучения уникальным народным ремёслам.

Клуб-музей расположен в посёлке Шипицыно, на высоком берегу, в этом месте встречаются три реки. На реализацию проекта ТОС «Северное трехречье» получил в 2014 году из областного бюджета 400 тысяч рублей, на эти средства организаторы закупили необходимые стройматериалы, собственными силами возвели рубленый дом, беседку и обустроили территорию. Оформить помещение музея помогали волонтеры: они сшили костюмы, собрали и отреставрировали экспонаты, сделали музыкальные подборки для развлекательных программ.

В настоящее время клуб-музей имеет несколько вариантов программы для туристов разных возрастов. Записаться на экскурсию, развлекательную программу, снять помещение для проведения торжества или детского праздника можно по телефону или через интернет. Активисты ТОС постоянно расширяют перечень оказываемых услуг.

ТОС «Северное трехречье» зарегистрирован в качестве юридического лица в форме некоммерческой организации, что позволит принимать участие в различных конкурсах и привлекать средства из многих источников. За пять лет реализовано девять проектов, из бюджетов разных уровней привлечено более миллиона рублей. В ТОС «Северное трехречье» работают на безвозмездной основе 15 активистов. У ТОСа есть друзья – волонтеры, подшефные классы школы.

Ежегодно объект посещает более трех тысяч человек. Востребованы познавательные и игровые программы для школьников, регистрация брака и свадебная церемония на свежем воздухе для молодоженов (это символично - выйти замуж именно там, где две реки сливаются в одну). В основном, гости приезжают из ближайших населенных пунктов, но бывают москвичи и даже иностранцы. Входной билет на экскурсию стоит 10 рублей, вся прибыль направляется на развитие территории, разработку новых туристических продуктов, продвижение бренда «Северное трехречье» на региональный и федеральный уровень.

Вывод: В результате реализации локальных проектов ТОС на территории появляются объекты туристической инфраструктуры, которые могут стать началом серьезных туристических бизнес проектов.

Общий вывод.

Инициативные люди имеют огромные возможности дальнейшего продвижения своих проектов для развития территории проживания. Ежегодно проводится достаточное количество различных конкурсов, а подавать проекты и выигрывать конкурсы могут все желающие, вне зависимости от статуса и регистрации. Желательно, чтобы начиная новый проект, авторы хорошо понимали его место и роль в общем развитии территории.

Одной из задач дальнейшего продвижения проектов ТОС, преобразования их в бизнес проекты, является повышение квалификации кадров, как органов власти, так и органов ТОС. **Существуют определенные риски, которые необходимо минимизировать:**

Первое. Недостаточное финансирование развития ТОС. Объем бюджетных ассигнований, выделяемых из бюджета недостаточен для удовлетворения растущей потребности ТОС в финансовых средствах.

Второе. Развитие и поддержка ТОС реализуются в различных субъектах России и муниципалитетах **неравномерно и не системно**. Есть регионы, где развитие ТОС поддерживается через программно-целевой метод, но в части регионов такая форма гражданской активности как ТОС отсутствует в принципе.

Третье. Недостаточный уровень знаний о ТОС как у общественников, готовых создавать ТОСы, так и у государственных и муниципальных служащих. Кроме того, для создания ТОС – юридического лица зачастую требуются специальные знания и навыки (в части юриспруденции, проектного управления, ведения бухгалтерского учета), которые, как правило, отсутствуют у активистов ТОС.

Четвертое. Нормативная правовая база по ТОС требует развития.

В частности Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» не предусматривает форму некоммерческой организации, полностью учитывающую особенности функционирования и отвечающую требованиям и сущности территориального общественного самоуправления.

Пятое. Недостаточная активность населения в осуществлении собственных инициатив через механизм ТОС (наличие иждивенческих настроений по отношению к активу ТОС), в том числе низкий уровень участия молодежи в реализации инициатив ТОС.

Приложения

Один из блестящих примеров - резиденция Матушки Зимы в селе Ярэнск
Ленского района Архангельской области

ТОС «Уездный город»





ТОС «Северное трехречье»





