

Территориальное общественное самоуправление в современной Бурятии: условия устойчивого развития¹

А.С. Бреславский

Анатолий Сергеевич Бреславский, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института монголоведения, буддологии и тибетологии Сибирского отделения Российской академии наук. 670042, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6. E-mail: breslavsky@imbt.ru

Аннотация. В статье анализируются основные условия устойчивого развития системы территориального общественного самоуправления (ТОС) в Республике Бурятия. Благодаря усилиям региональной и муниципальной власти, инициативам жителей республики к 2020 году Бурятия заняла второе место по числу ТОС среди всех регионов РФ, а местные тосовцы сформировали массовую сеть гражданских активистов в сельских и городских поселениях региона. В 2010-е годы в республике уже существовала разветвленная система мер информационной, материальной, организационно-методической поддержки ТОС на местах. В 2018 году — принят региональный закон о поддержке ТОС, с 2019-го — начал работать региональный Ресурсный центр поддержки ТОС, с 2012-го — ежегодно проводится конкурс «Лучшее ТОС» Республики Бурятия, в котором в 2020 году приняло участие более тысячи общественных самоуправлений региона. Общее число ТОС Бурятии выросло в 2010-е годы с 18 до 2265. Ими реализуются многообразные проекты в сфере благоустройства территорий, строительства и ремонта социокультурных и инженерно-бытовых объектов, ТОСы организуют спортивные, культурно-досуговые и прочие мероприятия. В то же время итоги нашего исследования в феврале-марте 2021 года (проблемно-тематические интервью, сбор и анализ 420 информационных форм о практиках ТОС муниципальных районов и городских округов республики) показали, что региону необходимо предпринять ряд организационных мер для устойчивого развития системы ТОС в ближайшем будущем. Речь идет о разработке Стратегии развития ТОС в Республике Бурятия на среднесрочную перспективу, о поддержке кадрового потенциала ТОС на местах, о научном и ведомственном мониторинге системы ТОС, о создании архива данных, развитии конкретных ТОС в качестве НКО, ООО и других форм юридических лиц, о создании и поддержке сети ассоциаций ТОС на уровне муниципальных районов и городских округов, о снижении диспропорций в развитии сети городских и сельских ТОС, развитии партнерских отношений ТОС, бизнеса, органов государственной и муниципальной власти и других мероприятиях.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, Россия, Республика Бурятия, местное самоуправление, гражданские инициативы

DOI: 10.22394/2500-1809-2021-6-2-79-98

1. Статья подготовлена в рамках государственного задания: проект «Россия и Внутренняя Азия: динамика геополитического, социально-экономического и межкультурного взаимодействия XVII–XXI вв.» (номер госрегистрации: 121031000243-5).

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) в России — не просто одна из форм непосредственного участия жителей в местном самоуправлении (МСУ), не просто помощник муниципальных властей в решении вопросов на местах. В отличие от других форм участия граждан в МСУ (референдум, сход, собрание, конференция граждан, инициативные проекты)², носящих ситуационный характер, ТОС — это относительно постоянная организационная структура, включающая в себя сообщества инициативных граждан, самостоятельно и обычно на свои средства решающих разнообразные вопросы на своих локальных территориях. По существу, ТОСы в последнее десятилетие становятся базовым элементом МСУ наряду с администрациями поселений, муниципальных районов, городских округов, а также представительными органами власти этих муниципальных образований.

Согласно данным Общенациональной ассоциации ТОС, в 2019 году в стране действовало 34 874 ТОС, зарегистрированных в органах МСУ, в том числе 2437 со статусом юридического лица. Наибольшее количество ТОС к этому времени было в Краснодарском крае (6164), Республике Бурятия (2195) и Белгородской области (2127)³.

Не вдаваясь глубоко в общие вопросы развития ТОС в Российской Федерации в 1990–2010-е годы, в том числе правовые, уже достаточно хорошо осмысленные отечественными авторами (например: Шугрина, Иванова, 2018), обратим внимание на региональный опыт построения системы ТОС в Республике Бурятия. По многим основаниям, указанным в аннотации к статье и связанным с количеством ТОС и мерами их поддержки в регионе, опыт Бурятии заслуживает внимательного изучения и может быть интересен исследователям и практикам. В 2010 году в регионе действовало всего 18 ТОС, а через 10 лет, в начале 2021 года, — их стало уже 2265 (табл. 1). К концу 2019 года в Бурятии было создано больше ТОСов, чем во всех регионах Уральского и Северо-Кавказского федерального округов, вместе взятых. В Сибири и на Дальнем Востоке республика остается лидером по числу ТОС⁴. По существу, пример Бурятии показывает, что даже в регионах с не самыми высокими показателями социально-экономического развития, с дотационным бюджетом повышенное внимание официальных властей к ТОС, ак-

2. См. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

3. Стратегия развития ТОС в РФ до 2030 г. (проект). URL: <https://www.oatos.ru/tos-инициатива/tos-iniciativy/proekt-strategii-tos-do-2030-goda> (дата доступа: 05.04.2021).

4. См. Приложение № 1 Стратегии развития ТОС в РФ до 2030 г. (проект). URL: <https://www.oatos.ru/tos-инициатива/tos-iniciativy/proekt-strategii-tos-do-2030-goda> (дата доступа: 05.04.2021).

тивное решение организационных вопросов на местах могут дать весомые результаты.

Как итог: в 2010-е годы ТОСы Бурятии реализовали несколько сотен крупных и куда большее количество небольших проектов: они строят, ремонтируют и благоустраивают детские и спортивные площадки, мосты, стадионы, спортивные, религиозные сооружения, дома культуры, паромные переправы, объекты для организации сельского хозяйства (расколы, дома для пастухов и пр.), общественные остановки, ремонтируют и строят дороги, устанавливают уличное освещение, организуют уборку и озеленение своих территорий, проводят водоснабжение, благоустраивают скверы, территории вокруг целебных источников, устанавливают стелы на въездах в населенные пункты, проводят интернет, благоустраивают мемориалы, сохраняют память о Победе в Великой Отечественной войне, пишут истории своих поселений, открывают и поддерживают краеведческие музеи, разрабатывают и благоустраивают туристические маршруты, в том числе строят гостевые дома общего пользования, смотровые площадки, развивают и восстанавливают местные ремесленные традиции, организуют культурно-массовые, образовательные и прочие мероприятия для населения, а также кружки, секции, театры и т.д.

В 2018 году Бурятия с инициативой «ТОСы — новый бренд региона» стала победителем Всероссийского конкурса лучших практик открытости государственного управления в номинации «Лучшая инициатива в области создания механизмов вовлечения гражданского общества в работу органов государственной власти» (Брагин, 2018).

О предмете исследования

История формирования системы ТОС в Бурятии и ее административной поддержки в регионе пока не становилась предметом комплексных научных исследований, однако отдельные работы по этой теме подготовлены в 2010-е годы О.С. Тулохоновым и его коллегами (Тулохонов, Базаров, 2013; Тулохонов, 2015, 2016, 2019; Протасов, Тулохонов, 2016), а также экс-главой республики В.В. Наговицыным (2018).

В нашем исследовании 2021 года (Бреславский, Скворцова, 2021), опиравшемся на серию проблемно-тематических интервью с основоположниками системы ТОС в регионе и анализ 420 информационных форм о проектах ТОС всех муниципальных районов и городских округов Бурятии, мы последовательно решили три основные задачи. Во-первых, реконструировали историю формирования сети ТОС и системы ее поддержки в регионе в 2010-е годы. Во-вторых, представили более 400 лучших практик ТОС республики в разрезе муниципальных районов и городских окру-

гов. Наконец, в-третьих, сформулировали свои предложения относительно совершенствования системы поддержки ТОС в регионе в соответствии с основными тенденциями развития этого института в Российской Федерации, в том числе в связи с разработкой проекта Стратегии развития ТОС в РФ до 2030 года⁵. В данной статье мы обратим внимание на третий пункт нашего исследования, связанный с рекомендациями относительно условий более устойчивого развития системы ТОС Республики Бурятия в ближайшем будущем.

Система ТОС Республики Бурятия: основы устойчивого развития

По многим количественным и качественным показателям выстроенная в республике сеть ТОС и система ее поддержки могут считаться одними из самых результативных в России. В то же время всей системе ТОС Бурятии в ближайшие годы предстоит пройти серьезные изменения, связанные как с реализацией упомянутой Стратегии развития ТОС в РФ до 2030 года, так и с внутренними организационными вызовами — увеличением количества ТОС в регионе и потребностями их качественного развития. Своевременный ответ на эти организационные вызовы позволит не только сохранить сформированный в республике потенциал ТОС, но и снизить зависимость всего ТОС от мер финансовой поддержки со стороны регионального правительства.

Рекордные показатели числа ТОС в регионе, выделяющиеся на общероссийском фоне, не возникли случайно. Этот результат был достигнут в последние десять лет благодаря тому, что процесс развития ТОС в регионе получил необходимое административное регулирование и поддержку со стороны руководства республики (В.В. Наговицина, А.С. Цыденова), Администрации Главы и Правительства Республики Бурятия. Это административное воздействие (разъяснительная, информационная, методическая работа, материальная и моральная поддержка) уже в самом начале 2010-х годов прошло вниз по вертикали через районные администрации, администрации сельских и городских поселений к ТОСам на местах. В работу уже на первом этапе были последовательно вовлечены представительные органы власти республики и муниципальные образования. Чувствуя поддержку «сверху», в том числе финансовую (в частности, в рамках конкурса «Лучшее территориальное общественное самоуправление» Республики Бу-

5. Стратегия развития ТОС в РФ до 2030 г. (проект). URL: <https://www.oatos.ru/tos-инициатива/tos-iniciativy/proekt-strategii-tos-do-2030-goda> (дата доступа: 05.04.2021).

рятия⁶), инициативные лидеры в сельских и городских населенных пунктах с каждым годом все активнее включались в развитие ТОС. Благодаря этому сегодня ТОСы есть в каждом городском/сельском поселении республики. При этом на начальном этапе далеко не все руководители поселковых администраций были готовы к активным действиям по развитию ТОС на своих территориях. Существовали и другие факторы, сдерживающие развитие ТОС в республике (Протасов, Тулохонов, 2016; Тулохонов, 2016).

Большую, если не определяющую, роль в развитии ТОС в республике в 2010-е годы сыграла система поддержки, включающая комплекс организационных, методических, юридических, финансовых и моральных мер, которые реализуются на республиканском и муниципальном уровнях. Так исторически сложилось, что основные функции регулирования и поддержки деятельности ТОС закрепились за Комитетом территориального развития Администрации Главы и Правительства Республики Бурятия (КТР). Именно в этом комитете в начале 2010-х годов была начата работа по построению организационной структуры системы ТОС региона. Именно в стенах КТР была сформулирована идея упомянутого выше конкурса «Лучшее ТОС» Республики Бурятия, прорабатывался региональный закон о поддержке ТОС, принятый в 2018 году⁷, план создания Ресурсного центра поддержки ТОС (действует в качестве проекта Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Бурятия» с 2019 года⁸), план работы со СМИ⁹ и пр.

Ресурсным центром с 2019 года проводится комплекс мероприятий, направленных на информационную и методическую поддержку ТОС: выездные семинары в муниципальных районах, удаленные онлайн-конференции для председателей, акти-

6. Постановление Правительства Республики Бурятия от 29.05.2014 № 244 «О республиканском конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление». Конкурс проводится раз в год с 2012 г., бюджет вырос до 60 млн руб. в год.
7. Закон Республики Бурятия от 09.05.2018 № 2940-V «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия».
8. Проект Ресурсного центра поддерживается с 2019 г. в рамках конкурса, согласно Постановлению Правительства Республики Бурятия от 23.11.2018 № 666 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии из республиканского бюджета некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на содействие развитию территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия».
9. В частности, подготовка материалов для СМИ, привлечение СМИ к освещению деятельности ТОС, реализация Постановления Правительства Республики Бурятия от 09.08.2019 № 437 «О республиканском конкурсе на лучшее освещение деятельности органов территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия в средствах массовой информации».

вистов, специалистов, ответственных за развитие ТОС в органах МСУ. Центр оказывает методическую помощь в процессе подготовки заявок на конкурсы Фонда президентских грантов, конкурсы «Лучшая практика ТОС» (ОАТОС), «Доброволец России» и другие. В 2020 году был открыт YouTube-канал Ресурсного центра. На сайте центра (rctos.ru) размещены методические рекомендации по созданию ТОС и другая необходимая информация. Специалисты Ресурсного центра развивают группы в социальных сетях, для тосовцев каждого района есть группы в мессенджерах, в которых размещается информация о новых конкурсах и грантах. Здесь же специалисты отвечают на вопросы, публикуют важные новости и методические материалы. Для решения специальных вопросов, получения консультаций, юридической помощи представители районов также могут лично приехать в Ресурсный центр в г. Улан-Удэ.

Мы видим, что одним из факторов успешного развития ТОС в Бурятии стал его системный характер. Что это значит? С одной стороны, ТОС — это легальная, законодательно закрепленная форма участия граждан в местном самоуправлении (ФЗ-131). И развитие ТОС республики происходило в рамках реализации данного федерального закона, который служил и служит основным обоснованием для необходимых мер поддержки, указанных в региональном законе о государственной поддержке ТОС, принятом в 2018 году. На практике ТОСы Бурятии создавались в тесном взаимодействии и сотрудничестве инициативных граждан и местных органов власти — глав поселений, районных Советов депутатов. Кроме того, большое значение в координации деятельности ТОСов приобрели специалисты из числа сотрудников администраций, представительных органов власти, в течение года поддерживающие связь с ТОСами на местах. В целом официальные органы местного самоуправления Бурятии стали важным каналом информационной, методической и финансовой поддержки ТОС в регионе. Большинство ТОСов работает в сотрудничестве с местными администрациями по отдельным организационным вопросам, а муниципальным властям в свое время методическую и организационную поддержку оказала республиканская власть в лице отдельных должностных лиц и подразделений Администрации Главы и Правительства РБ. Таким образом, ТОСы Бурятии — это в целом системные организации — сообщества граждан, в разной мере связанные с официальными структурами местного самоуправления республики.

Вполне естественно, что ТОСы республики серьезно различаются между собой, как по длительности своего существования и масштабам деятельности, так и по опыту привлечения бюджетных и внебюджетных средств, по кадровому потенциалу и т.д. В то же время уже можно говорить о складывании некоторых основ, которые позволяют всей системе ТОС-движения сохранять организа-

ционную устойчивость при активной поддержке со стороны регионального правительства.

Во-первых, более разнообразным становится опыт конкретных ТОС, многие из которых начинали со строительства детской площадки на собственные средства, а теперь, помимо реализации более масштабных проектов, активно участвуют в поиске грантовых средств, развивая навыки проектной, организационной деятельности. Отдельные лидеры ТОС-движения республики, получив необходимый образовательный и практический опыт, стали экспертами в своей деятельности, способными выступать в качестве «старших коллег» для начинающих на местах. В этой ситуации важной представляется работа по сохранению кадрового потенциала ТОС-движения региона, укрепления коммуникации, «обратной связи» между лидерами ТОС и административными структурами власти. Лидеры ТОС на местах могут и должны иметь возможность входить в кадровый резерв муниципальной службы.

Во-вторых, в администрациях муниципальных образований сформировались понимание значимости института ТОС и практика конструктивной работы администраций с тосовцами, создающие основы для их доверительного взаимодействия на уровне поселений. Наиболее успешные практики могут быть востребованы для тиражирования по всем поселениям республики и за ее пределами.

В-третьих, к настоящему времени на республиканском уровне система мероприятий по поддержке ТОС в целом отработана и реализуется в возможных объемах.

Как сделать систему ТОС республики более устойчивой?

Высоко оценивая организационную устойчивость системы ТОС Республики Бурятия, необходимо отметить, что в регионе ощущается нехватка программных документов по развитию ТОС, например, стратегии развития этой системы на 5, 10 лет и более. Такого рода программный документ, содержащий анализ текущей ситуации, основные направления работы и соответствующие им мероприятия, ожидаемые плановые показатели, объемы финансирования, придал бы новый импульс той политике, которую проводит сегодня Правительство РБ. Учитывая, что в 2020 году усилиями Общенациональной ассоциации ТОС (www.oatos.ru) появился упомянутый выше проект Стратегии развития ТОС в РФ до 2030 года, разработка проекта республиканской стратегии на тот же период была бы упреждающим ответом на планы и приоритеты развития системы ТОС в стране в целом.

В республиканской стратегии могли бы найти отражение направления работы по поддержке ТОС на межведомственном уровне,

с участием республиканских министерств, служб и агентств: Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Бурятия (вопросы сельскохозяйственной деятельности ТОС), Министерства имущественных и земельных отношений (регулирование земельных вопросов в рамках коллективной деятельности населения в ТОС), Министерства строительства и модернизации жилищно-коммунального комплекса (участие ТОС в решении жилищно-коммунальных вопросов, регулирование совместной деятельности управляющих компаний, ТСЖ и ТОС), Министерства природных ресурсов (совместный экологический мониторинг, охрана окружающей среды, экологическое просвещение). Список учреждений и вопросов, требующих их включенного участия, здесь можно продолжать.

Разработке стратегии развития ТОС региона должны предшествовать специальные научные исследования, позволяющие оценить исходные условия развития, выявить проблемные вопросы, внутренние и внешние запросы, сформировать базы статистических данных и пр. Эти исследования могут касаться количественных и качественных характеристик ТОС региона, территориальных показателей их развития на уровне муниципальных районов, городских округов, поселений, населенных пунктов, оценки республиканских и муниципальных мер материальной и моральной поддержки ТОС, в том числе конкурса «Лучшее ТОС» РБ и т.д. Важнейшую роль в этой связи должна сыграть планомерная и системная работа по созданию архивов данных по развитию системы ТОС региона, мер поддержки ТОС, в том числе архивов документов.

При относительно большом количестве ТОС на территориях муниципальных образований Республики Бурятия существуют как межрайонные, так и внутрирайонные различия в охвате ТОСами конкретных поселений. В текущей ситуации важно понять, какие территории (поселения, населенные пункты, микрорайоны, улицы, дома) и по каким причинам еще не распределены между ТОСами, где требуется помощь в их организации. Это прояснит масштабы потенциальной работы на ближайшее десятилетие. Как вариант: в регионе может быть создана интерактивная карта ТОС, иллюстрирующая границы охвата этим движением территории Бурятии.

Один из серьезных вопросов в развитии ТОС в муниципалитетах — повышение нагрузки на органы МСУ, которые проводят основную координационную работу на местах. Связано это с расширением количества ТОС в муниципальных образованиях и усложнением деятельности по их поддержке. В отдельных районах, где были приняты специальные муниципальные программы по развитию ТОС, где активно действуют советы ТОС при главе района, эта нагрузка распределяется между несколькими структурными подразделениями администрации или несколькими сотрудни-

ками. Однако есть случаи, когда основная нагрузка на уровне районов и поселений ложится на отдельных специалистов, имеющих и другие должностные обязанности. В работе с ТОСами им одновременно необходимо искать и определять активных жителей, готовых принять на себя ответственность по организации ТОС на своей территории, помогать готовить документы для первых собраний, вместе составлять Устав, регистрировать его, развивать компетенции лидера ТОС, связанные с организационной, проектной работой, коммуникациями с бизнесом, депутатами представительных органов власти и т.п. Кроме того, эти специалисты своевременно должны оповещать ТОСы о всех возможностях финансирования их деятельности, образовательных программах в республике и России в целом. Специалисты координируют участие подведомственных администрациям учреждений в деятельности ТОС (например, могут помочь привлечь творческие коллективы местного дома культуры на мероприятие ТОС и пр.). Они же обычно составляют все отчетные документы во взаимодействии с республиканскими органами власти.

В текущей ситуации с финансированием деятельности органов МСУ (его хватает только на основные направления работы¹⁰) о создании дополнительных ставок для специалистов, отвечающих за деятельность ТОС на уровне муниципалитетов, или Центров по работе с ТОС (ресурсных, координационных, информационно-методических — названия могут быть разными, исходя из направлений деятельности), говорить не приходится.

Один из вариантов выхода из этой ситуации — создание постоянно действующего, открытого по своему характеру, структурного подразделения в составе Комитета территориального развития Администрации Главы и Правительства Республики Бурятия с функциями Центра по работе с ТОС. Сегодня эти функции частично выполняет Ресурсный центр поддержки ТОС Республики Бурятия. В должностные инструкции сотрудников предполагаемого подразделения могли бы войти как минимум шесть направлений. Во-первых, разработка проектов стратегических документов республики в соответствии с законодательством РФ и основными тенденциями развития системы ТОС в стране. Во-вторых, координация финансово-экономических мер поддержки, совершенствование этих мер в соответствии с количественными и качественными изменениями самой системы ТОС Бурятии. В-третьих, информационная, консультационная и юридическая поддержка ТОС, а также специалистов муниципальных образований, работающих с ТОС на местах. В-четвертых, построение регулярной, прямой и обратной связи с ТОСами для решения возникающих организационных вопросов (сбор, обсуждение, проработка идей, предложений), в том числе

10. В этом смысле ситуация не изменилась с начала 2010-х годов (Базаров, 2010; Петрова, 2014).

организация прямых встреч ТОСов с главой республики и руководителями республиканских министерств. В-пятых, построение системы научного (объективного, комплексного и регулярного) мониторинга системы ТОС Республики Бурятия по ряду основных показателей (обсуждение результатов этих исследований и внедрение научно обоснованных решений в практику управления), создание и ведение базы архивных данных. Наконец, в-шестых, развитие кадрового потенциала системы ТОС через организацию своевременных и качественных курсов повышения квалификации, построение кадрового резерва. Значительные успехи Комитета территориального развития в республике в 2010-е годы могут стать основой для построения более системной и стабильной работы в этом направлении в дальнейшем.

Один из принципиальных моментов, который может повлиять на деятельность ТОС Бурятии в будущем, связан с определением правовых основ деятельности ТОС на общероссийском уровне. Несмотря на последовательное развитие нормативно-правовой базы, связанной с местным самоуправлением и определяющей статус ТОС, на практике до сих пор возникает множество вопросов относительно правового поля их деятельности, особенностей налогообложения и пр. Развитие финансовых форм поддержки ТОСов на общероссийском уровне потребовало их регистрации в качестве юридических лиц. Особое место начинают занимать гранты Фонда президентских грантов для некоммерческих организаций¹¹. Республиканские ТОС начали получать их с 2017 года (всего 6 ТОС). Практика поддержки ТОС в форме НКО, скорее всего, будет расширяться, учитывая последние интервью главы Правительства РФ М.В. Мишустина в июне 2020 года¹². И к этому необходимо готовиться как самим ТОСам Бурятии, так и курирующим их деятельность властным структурам не только в Улан-Удэ, но и в муниципальных районах республики.

Важно помнить, что помимо участия в конкурсах Фонда президентских грантов наличие статуса НКО позволяет ТОСам привлекать денежные средства и из других источников. ТОСы в качестве НКО могут принимать участие в ежегодных конкурсах грантов Комитета по международным отношениям и развитию гражданских инициатив Администрации Главы РБ и Правительства РБ, конкурсах грантов регионального Министерства спорта и молодежной политики и т.д. Одновременно ТОСы в качестве НКО могут подавать заявки на гранты частных российских фондов, оказывать услуги в рамках госзаказов, в том чис-

11. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

12. Мишустин: территориальное общественное самоуправление может рассчитывать на господдержку URL: <https://tass.ru/ekonomika/8813907> (дата доступа: 04.05.2021).

ле со стороны республиканского правительства. Все это требует внимательного изучения условий конкурсов и грамотного оформления заявок.

Члены ТОС могут зарегистрировать на своей территории, исходя из направлений своей деятельности, не только НКО, но и, например, ООО, ИП. Это важно, когда речь заходит об осуществлении хозяйственной деятельности, развитии трудовой занятости — решении задач, которые ставит перед всей системой ТОС руководство республики. В то же самое время в Республике Бурятия подавляющее большинство ТОС не имеют юридического лица (из 2265 ТОС на начало 2021 года таким статусом обладают 40¹³), поскольку их основная деятельность не требовала его создания. Кроме того, по понятным причинам лидеры ТОС-движения — люди с разным образованием, организационно-правовой культурой — не всегда готовы заниматься еще и юридическими вопросами, готовить отчеты для налоговых органов (пусть зачастую и «нулевые»). Республиканский конкурс «Лучшее ТОС» не требует оформления ТОСа как юридического лица. В то же время, если неопределенности с правовым статусом ТОС будут разрешены на федеральном уровне, например, их деятельность будет приравнена к деятельности социально ориентированных НКО, то для чуть более 2200 ТОСов Бурятии вопрос юридической регистрации может стать еще более актуальным. И к этому необходимо быть готовыми.

Один из возможных путей — организация муниципальных Ассоциаций ТОС (как НКО), которые могли бы выступать в качестве представителей всех ТОС районов, как информационные и методические центры. В Бурятии уже созданы три ассоциации ТОС: в Гусиноозерске (в 2016 г.), Улан-Удэ (в 2018 г.), в Кяхтинском районе (в 2019 г.). Таким образом, организационная вертикаль системы ТОС в республике могла бы выглядеть так: ТОСы поселений — Поселенческая ассоциация ТОС — Районная (городская) ассоциация ТОС — Ассоциация ТОС Республики Бурятия (такой пока не существует). К созданию муниципальных ассоциаций и республиканской ассоциации ТОС подталкивает и проект Стратегии ТОС в РФ до 2030 года.

Стоит отметить, что в схожей ситуации находятся все регионы РФ: из 34 874 ТОСов в 84 субъектах РФ, по данным общенациональной Ассоциации ТОС и Министерства юстиции РФ за 2020 год, только 2437 ТОСов (в 62 субъектах РФ) зарегистрированы в качестве юридического лица, что составляет 6,9% от общего количества органов ТОС по стране¹⁴.

13. Информация получена нами по запросу в Управление Министерства юстиции РФ в Республике Бурятия (данные на 14.01.2021).

14. Стратегия развития ТОС в РФ до 2030 г. (проект). URL: <https://www.oatos.ru/tos-инициатива/tos-iniciativy/proekt-strategii-tos-do-2030-goda> (дата доступа: 05.04.2021).

Одним из успехов Бурятии в правовом регулировании деятельности по поддержке ТОС стал принятый в 2018 году региональный закон о поддержке ТОС¹⁵. Закон также мог бы определять основы упомянутой нами выше возможной Стратегии развития ТОС в Республике Бурятия в кратко- и среднесрочной перспективе. Смежный вопрос, который по-прежнему остается актуальным, — повышение правовой культуры в муниципалитетах республики, в том числе приведение местных уставов ТОС, положений по работе с ТОС в соответствие с российским законодательством, ответственное ведение реестров ТОС в районах и пр.

Существующая в Бурятии система финансовой поддержки ТОС может считаться одной из самых успешных в России, не только по объемам финансирования, но и по охвату. Один пример: по конкурсу «Лучшее ТОС» РБ финансовую поддержку получают ТОСы всех муниципальных районов и городских округов республики. Вместе с тем, учитывая возможные изменения как российского законодательства, так и потребности самой региональной системы ТОС, руководству региона, по всей видимости, следует быть готовым к «реформам» в финансовом обеспечении и поддержке ТОС региона. В России эта практика складывалась по-разному: где-то средства начали выделять через межбюджетные трансферты муниципалитетам в виде субсидий на безвозмездной безвозвратной основе, где-то финансирование поступало юридически оформленным ТОСам на их счета по итогам конкурсов грантов, где-то координатором выступали Ассоциации ТОС муниципалитетов, которые распределяли средства ТОСам, не оформленным как юридическое лицо, где-то ТОСы заключают договорные отношения с муниципалитетами на организацию своей деятельности. В одних случаях проекты финансировались из бюджета полностью, в других — на условиях софинансирования. Ввиду такого рода неопределенности возникали предложения, чтобы эти действия соответствовали общероссийскому законодательству. Механизмы финансирования республиканских мер поддержки системы ТОС в Бурятии также менялись в 2010-е годы. Сегодня, согласно упомянутому ранее Закону РБ о поддержке ТОС, они включают межбюджетные трансферты местным бюджетам. Так финансируется, в частности, конкурс «Лучшее ТОС» РБ.

Возвращаясь к организационным вопросам, следует сказать о внутрирегиональных диспропорциях в количестве сельских и городских ТОС в республике (табл. 1): сельских ТОС намного больше, чем городских. К каким выводам это нас подталкивает? С одной стороны, необходимо сохранить поддержку ТОС в сельских муниципальных районах, сделав акцент на их качественный рост,

15. Закон Республики Бурятия от 09.05.2018 № 2940-V «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия».

но, с другой, важно усилить работу и по поддержке городских. Так, городским и прежде всего улан-удэнским ТОС бывает сложнее находить необходимые земельные ресурсы для организации хозяйственной деятельности или строительства социально значимых объектов. С другой стороны, города республики (и особенно Улан-Удэ) располагают обычно большими средствами для решения вопросов благоустройства и имеют более развитую социальную и культурную инфраструктуру. Показательный пример: в некоторых небольших селах в начале 2000-х годов не было ни одного объекта культуры — места для организации общественной деятельности (дома культуры, библиотеки и пр.). И ТОСы решали эти проблемы.

Таблица 1.

Число ТОС в муниципальных районах и городских округах Республики Бурятия, на начало 2021 года¹⁶

№	Наименование муниципального образования	Число ТОС
1	Городской округ г. Улан-Удэ	90
2	Городской округ г. Северо-Байкальск	20
3	Баргузинский район	77
4	Баунтовский район	34
5	Бичурский район	180
6	Джидинский район	98
7	Еравненский район	40
8	Заиграевский район	155
9	Закаменский район	158
10	Иволгинский район	78
11	Кабанский район	150
12	Кижингинский район	72
13	Курумканский район	76
14	Кяхтинский район	108
15	Муйский район	10
16	Мухоршибирский район	133
17	Окинский район	34
18	Прибайкальский район	109

16. Данные по муниципальным районам и городским округам предоставлены ответственными по ТОС в муниципалитетах республики по запросу КТР в рамках нашего исследования 2021 г.

19	Северо-Байкальский район	67
20	Селенгинский район	150
21	Тарбагатайский район	212
22	Тункинский район	116
23	Хоринский район	99
24	Итого	2265

Необходимо помнить, что в Улан-Удэ и поселениях Бурятии, где распространена многоквартирная застройка, ТОСы выполняют функции, схожие с теми, что закреплены за товариществами собственников жилья (ТСЖ) и управляющими компаниями (УК). Однако в ситуации, когда государственная поддержка ТОСов, зарегистрированных как НКО, растет, они получают дополнительные преимущества перед ТСЖ и УК. Растет значимость ТОС как инструмента для решения вопросов благоустройства территории. К тому же ТОС могут быть созданы в пределах ТСЖ и дублировать эту структуру. Надо сказать, что в структуре ТОС Улан-Удэ сравнительно немного тех, что созданы в многоквартирных, многоэтажных домах. Преимущественно они создавались на территориях частного сектора — так называемых «отдаленных микрорайонов» Улан-Удэ. Соответственно, массивы многоэтажной жилой застройки, управлением которых в основном занимаются управляющие компании, не вовлечены пока в систему ТОС. Причины этого явления понятны — гражданам проще пока делегировать эту работу управляющим компаниям.

Для Улан-Удэ и его пригородной зоны актуальным вопросом остается включение в систему ТОС советских и постсоветских дачных и садовых кооперативов (ДНТ и СНТ), многие из которых, скажем прямо, уже давно перестроены в микрорайоны для круглогодичного проживания. Это касается как городских, так и пригородных ДНТ, часть из которых изначально были застроены самовольно (в 1990–2000-е), а впоследствии были легализованы в форме ДНТ. На этих территориях существуют множественные инженерно-бытовые проблемы (Бреславский, 2014), которые в текущей ситуации могут быть решены только путем кооперации местных жителей, в частности в форме ТОС.

Средой организационных основ деятельности ТОС важнейшее место должна занять профессиональная подготовка и поддержка руководителей и членов их активов. Лидеры ТОС-движения республики постепенно нарабатывают организационный, управленческий опыт, включаются в практику муниципального управления, получают широкое представление о муниципальных финансах. Все это создает основы для их профессионального роста уже в официальной системе местного самоуправления (в администрациях

районов, поселений). В отдельных случаях лидеры ТОСов, занявшись публичной политикой, становятся политическими конкурентами муниципальной власти на местах. Это явление имеет место в республике, оно вполне естественно и способствует формированию конкурентной среды во время избирательных кампаний. Важно в этой связи избегать конфронтации между главами поселений и лидерами ТОСов, возрастающий авторитет которых в отдельных немногочисленных случаях вызывает чувство опасения у официальной поселковой власти. Как альтернатива — лидеры ТОС могут становиться депутатами различного уровня. В проекте Стратегии развития ТОС в РФ до 2030 года этот тезис обозначен так: «Самые активные и квалифицированные организаторы, успешно проявившие себя в деле развития ТОС, заслужившие авторитет и доверие жителей, должны обязательно участвовать в выборах и становиться депутатами различного уровня. Тем самым они получают возможность напрямую участвовать в распределении бюджетных средств и их привлечению на территорию конкретного ТОСа в рамках реализации государственных и муниципальных программ, а также комплексных планов развития территорий»¹⁷.

Те, кто работает с ТОСами на местах, знают, как важно бывает оказать лидерам моральную, психологическую поддержку, поскольку эта работа пусть и приносит удовлетворение от итогов совместной деятельности, признание и уважение со стороны жителей, но требует серьезных моральных, эмоциональных «вложений», сил, времени и труда. В республике и на уровне муниципалитетов действуют разные меры моральной поддержки лидеров ТОС: это благодарственные письма, почетные грамоты Администрации Главы РБ и Правительства РБ, администраций муниципальных образований, Народного Хурала РБ, отдельных министерств правительства республики, Советов депутатов разного уровня, нагрудные знаки, в т.ч. нагрудный знак «Лидер ТОС в Республике Бурятия»¹⁸. Члены ТОС входят в состав общественных и координационных советов. Важно развивать на республиканском уровне и другие меры моральной и материальной поддержки: премии и дипломы по итогам деятельности, возможности бесплатного дополнительного образования и повышения квалификации. С организационной точки зрения не решенным во многих случаях остается вопрос о помещениях для работы ТОС в поселениях (особенно в зимний период), обеспеченность оргтехникой и пр.

Важнейшая задача, которую еще предстоит решить в большинстве как городских, так и сельских муниципалитетов Бурятии, — раз-

17. Стратегия развития ТОС в РФ до 2030 г. (проект). URL: <https://www.oatos.ru/tos-инициатива/tos-iniciativy/proekt-strategii-tos-do-2030-goda> (дата доступа: 05.04.2021).

18. Указ Главы Республики Бурятия от 6 марта 2020 г. № 33 «Об учреждении нагрудного знака «Лидер ТОС в Республике Бурятия»».

витие тесных партнерских связей между ТОСами и предпринимательскими сообществами на местах. Эта деятельность сейчас имеет локальный характер и связана в основном отношениями спонсорства, не всегда выгодными для бизнеса. Предпочтительной видится ситуация, когда возможна взаимная поддержка между ТОСами и предпринимателями. Ее формы могут быть разными. И о них необходимо договариваться на специальных встречах. То же следует сказать и в отношении работы ТОСов с другими некоммерческими организациями, которые часто выполняют схожие функции, важные для локальных сообществ. Идеальной видится ситуация, когда на уровне сельских/городских или районных администраций (не обязательно в структуре органов МСУ) создается совещательный орган или совет, на встречах которого лидеры ТОС, представители муниципальной исполнительной и представительной власти, учреждений социальной сферы, местного бизнеса, НКО могут обсуждать вопросы развития локальных территорий. При этом повестку для этих встреч могут формировать все участники этих объединений.

Еще одна задача — планомерная работа со СМИ (подготовка пресс-релизов) по презентации положительного опыта работы ТОС и тех возможностей, которые они дают муниципалитетам. Отдельные мероприятия в этом направлении проводились, и весьма успешно. Благодаря этому мы узнали из СМИ о деятельности конкретных ТОС Бурятии и о работе всей системы в целом. В то же время, учитывая рост активности ТОС в масштабах республики, представляется возможным освещать их деятельность регулярно на основных региональных и федеральных каналах, в печатных и электронных СМИ, а главное, на информационном портале ТОС РБ (tosburjatiya.rf).

Для понимания текущих потребностей и запросов ТОСов на местах, значимых для региональной системы ТОС в целом, полезным могло бы стать научное сопровождение процессов развития ТОС, в частности регулярные социологические исследования, выполненные профессиональными специалистами. Сбор количественных, статистических данных, анализ их динамики позволил бы создать научно обоснованную базу для принятия управленческих решений в этой отрасли. Учитывая 10-летний опыт организации системы ТОС РБ, назрела необходимость содержательной дискуссии, к примеру, в рамках научно-практической конференции, посвященной вопросам взаимодействия органов МСУ, республиканской власти, бизнеса, НКО и ТОСов Бурятии.

Важнейшим условием развития сети ТОС в республике остается реализация таких принципов управления, как открытость, гласность, «прозрачность», справедливость механизмов поддержки. Нельзя допустить, чтобы общественное доверие, постепенно формирующееся к институту ТОС в Бурятии, было подорвано недобросовестными действиями отдельных представителей власти или самих лидеров ТОС.

Перед ТОСами и органами государственной и муниципальной власти, которые с ними работают, стоят и другие важные задачи: расширение мер поддержки ТОС, в том числе с учетом форм и механизмов, предусмотренных для социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг; разработка и продвижение проектов республиканских и муниципальных целевых программ развития ТОС; расширение участия граждан в принятии органами исполнительной власти решений в области градостроительной деятельности; организация обмена опытом между муниципальными районами и городскими округами, знакомство с опытом других регионов и пр.

Заключение

ТОСы Бурятии — один из реально действующих механизмов формирования культуры гражданского общества в республике, связанный с осознанным отношением к месту своего проживания и ответственностью за его развитие (и речь здесь может идти даже не о поселении в целом, а о конкретной улице в селе или городском многоквартирном доме). ТОСы развивают отношения добрососедства, коллективную общественную активность. Вместе с добровольческими, благотворительными организациями, социально ориентированными НКО они формируют современное гражданское общество в Республике Бурятия.

В целом высоко оценивая успехи региона в развитии системы ТОС, надо признать, что добиться сохранения положительной динамики в будущем будет все сложнее, как с организационной, так и с финансовой точки зрения. По мере роста числа ТОС, охвата ими территории Бурятии, будет возрастать нагрузка на профильные органы (ответственных специалистов) муниципальной и региональной власти. Будет расти число граждан — лидеров ТОС, которым необходимо будет предоставить возможности для повышения квалификации. Вероятно, возрастет число заявок на республиканский конкурс «Лучшее ТОС», что потребует повышения объемов субсидий из республиканского бюджета. Развитие практики грантовой поддержки ТОСов как некоммерческих организаций потребует дополнительных усилий по юридическому сопровождению деятельности региональных ТОС. Подготовка к включению в общенациональную ассоциацию ТОС поставит вопрос о создании республиканской ассоциации ТОС, а прежде — и районных ассоциаций. Все более актуальным становится вопрос о разработке Стратегии развития ТОС в Республике Бурятия на среднесрочную перспективу, вопрос о поддержке кадрового потенциала ТОС на местах, о научном и ведомственном мониторинге системы, о снижении диспропорций в развитии сети городских и сельских ТОС, развитии партнерских отношений ТОСов, бизнеса, органов госу-

дарственной и муниципальной власти. И от того, насколько качественно и своевременно эти вопросы будут разрешены, и будет зависеть, сможет ли система ТОС Бурятии перейти на новый уровень организационного роста.

Библиография

- Базаров А.Ц. (2010). Становление института местного самоуправления на современном этапе развития российского общества (на материалах Республики Бурятия). Дисс. ... канд. соц. наук. Улан-Удэ: Бурятский государственный университет.
- Брагин А.Ф. (2018). Итоги Всероссийского конкурса лучших практик открытости госуправления: доклад 26 апреля 2018 г. URL: <https://www.rst.gov.ru/documentManager/rest/file/load/4547741727820> (дата доступа: 06.04.2021).
- Бреславский А.С. (2014). Незапланированные пригороды: сельско-городская миграция и рост Улан-Удэ в постсоветский период / Науч. ред. М.Н. Балдано. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН.
- Бреславский А.С., Скворцова Ю.П. (2021). Территориальное общественное самоуправление в Республике Бурятия: опыт реализации гражданских инициатив в 2010-е годы / Науч. ред. М.Н. Балдано. Иркутск: Оттиск.
- Наговицын В.В. (2018). Наши люди легки на подъем // Самоуправление. № 4. С. 14–17.
- Петрова Е.В. (2014). Местное самоуправление Республики Бурятия в процессе реформирования: проблемы функционирования и развития (на материалах социологических исследований) / Отв. ред. С.П. Татарова. Улан-Удэ: Изд-во Бурятского государственного университета.
- Протасов А.Е., Тулохонов О.С. (2016). Территориальное общественное самоуправление в Республике Бурятия: проблемы и пути их решения // Вестник ВСГУТУ. № 4(61). С. 122–128.
- Тулохонов О.С., Базаров А.Ц. (2013). Развитие территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия: состояние и основные этапы // Вопросы региональной экономики. Т. 14. № 1. С. 110–113.
- Тулохонов О.С. (2015). Территориальные общественные самоуправления Республики Бурятия: количественный и качественный состав // Вестник Бурятского государственного университета. Вып. 2(3). С. 38–43.
- Тулохонов О.С. (2016). Факторы развития территориального общественного самоуправления Республики Бурятия // Дискуссия. № 1. С. 112–119.
- Тулохонов О.С. (2019). Рейтинговая оценка лучших территориальных общественных самоуправлений в сельских и городских поселениях Республики Бурятия // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. № 1. С. 49–53.
- Шугрина Е.С., Иванова К.А. (2018). О состоянии территориального общественного самоуправления в Российской Федерации (к 30-летию первых российских ТОС). Спец-доклад. М.: Проспект.

Territorial public self-government in contemporary Buryatia: Factors of sustainable development

Anatoly S. Breslavsky, PhD (History), Senior Researcher, Institute for Mongolian, Buddhist and Tibetan Studies of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. 670047, Ulan-Ude, Sakhyanovoy St., 6. E-mail: breslavsky@imb.ru

Abstract. The author presents the main quantitative and qualitative results of the territorial public self-government (TPSG) development in the Republic of Buryatia. In 2020, Buryatia took the second place in the number of TPSG in Russia due to the efforts of regional and municipal authorities and to the grassroots initiatives. In the 2010s, the extensive measures of material, organizational and methodological support for TPSG were implemented. In 2018, the regional law on TPSG support was adopted, the TPSG Support Resource Center has been operating since 2019, the Best TPSG competition has been held annually since 2012, and the number of its participants was more than 1000 in 2020. The total number of TPSGs in Buryatia increased from 18 to 2265 in the 2010s. They implement projects in landscaping, construction and repair of social-cultural and engineering facilities, organize sport, cultural and other events. According to the results of the research conducted in February-March 2021 (interviews, collection and analysis of 420 forms on TPSG practices in municipal and urban districts), Buryatia needs a number of organizational measures for the sustainable development of TPSG system in the near future, a strategy for the mid-term development of TPSGs, measures to ensure the social potential of TPSGs in local settlements, scientific and managerial monitoring of the TPSG system, a data archive, development of TPSGs as NGOs, LLCs and other forms, creation and support of a network of TPSG associations in municipal and urban districts, reduction of disparities in the development of urban and rural TPSGs networks, development of TPSGs and business partnerships, and so on.

Key words: territorial public self-government, Russia, Republic of Buryatia, local self-government, civil initiatives

References

- Bazarov A.K. (2010) *Stanovlenie instituta mestnogo samoupravleniya na sovremennom etape razvitiya rossijskogo obshhestva (na materialah Respubliki Burjatija)* [Development of the Local Self-Government at the Present Stage of the Russian Society Evolution (Based on the Data from the Republic of Buryatia)]. Ulan-Ude: Izdatelstvo Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta.
- Bragin A.F. (2018) *Itogi vserossiyskogo konkursa luchshih praktik otkrytosti gosupravleniya: doklad 26 aprelya 2018 g.* [Results of the All-Russian Competition for the Best Practices of Openness in Public Administration: Report on April 26]. <https://www.rst.gov.ru/documentManager/rest/file/load/1547741727820>.
- Breslavsky A.S. (2014) *Nezaplanirovannye prigorody: selsko-gorodskaya migratsiya i rost Ulan-Ude v postsovetsky period* [Unplanned Suburbs: Rural-Urban Migration and the Growth of Ulan-Ude in the Post-Soviet Period]. Ulan-Ude: Izdatelstvo BNC SO RAN.
- Breslavsky A.S., Skvortsova Ju.P. (2021) *Territorialnoe obshhestvennoe samoupravlenie v Respublike Burjatija: opyt realizatsii grazhdanskikh initsiativ v 2010-e gody* [Territorial Public Self-Government in the Republic of Buryatia: Civil Initiatives in the 2010s]. Irkutsk: Izdatelstvo "Ottisk".
- Nagovitsyn V.V. (2018) *Nashi ljudi legki na podem* [Our people are ready and willing]. *Samoupravlenie*, no 4, pp. 14–17.
- Petrova E.V. (2014) *Mestnoe samoupravlenie Respubliki Burjatija v protsesse reformirovaniya: problemy funktsionirovaniya i razvitiya (na materialah sotsiologicheskikh issledovanij)* [Local Self-Government in the Republic of Buryatia under Reforms: Issues of Functioning and Development (Based on the Data of the Sociological Research)]. Ulan-Ude: Izdatelstvo Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta.
- Protasov A.E., Tulokhonov O.S. (2016) *Territorialnoe obshhestvennoe samoupravlenie v Respublike Burjatija: problemy i puti ikh reshenija* [Territorial public self-government in

- the Republic of Buryatia: Challenges and solutions], *Vestnik VSGUTU*, no 4, pp. 122–128.
- Tulokhonov O.S., Bazarov A.C. (2013) Razvitie territorialnogo obshhestvennogo samoupravleniya v Respublike Burjatija: sostoyanie i osnovnye etapy [Development of the territorial public self-government in the Republic of Buryatia: The current state and main stages]. *Voprosy regionalnoj ekonomiki*, vol. 14, no 1, pp. 110–113.
- Tulokhonov O.S. (2015) Territorialnye obshhestvennye samoupravlenija Respubliki Burjatija: kolichestvenny i kachestvenny sostav [Territorial self-governments of the Republic of Buryatia: qualitative and quantitative dimensions]. *Vestnik Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta*, no 2, pp. 38–43.
- Tulokhonov O.S. (2016) Faktory razvitiya territorialnogo obshhestvennogo samoupravlenija Respubliki Burjatija [Factors of the development of the territorial self-government in the Republic of Buryatia]. *Diskussija*, no 1, pp. 112–119.
- Tulokhonov O.S. (2019) Rejtingovaya otsenka luchshikh territorialnykh obshhestvennykh samoupravlenij v selskikh i gorodskikh poselenijakh Respubliki Burjatija [Ranking of the territorial public self-governments in rural and urban settlements of the Republic of Buryatia], *Vestnik Burjatskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika i menedgment*, no 1, pp. 49–53.
- Shugrina E.S., Ivanova K.A. (2018) *O sostoyanii territorialnogo obshhestvennogo samoupravleniya v Rossijskoj Federatsii (k 30-letiyu pervykh rossijskikh TOS). Spetsdoklad* [On the State of Territorial Public Self-Government in the Russian Federation (to the 30th Anniversary of the First Russian TPSG): Special Report]. Moscow: Prospekt.