

Ссылка для цитирования этой статьи:

Власова Е.Л., Игнатъева И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления // Human Progress. 2025. Том 12, Вып. 1. URL: http://progress-human.com/images/2026/Том12_1/Vlasova.pdf DOI 10.46320/2073-4506-2026-1a-3.

УДК 342

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Власова Елена Львовна

доцент кафедры административного права и административной
деятельности органов внутренних дел,
Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел
Российской Федерации
г. Иркутск, Российская Федерация

Игнатъева Ирина Валентиновна

доцент кафедры общегосударственных и государственно-правовых
дисциплин
Восточно-Сибирский филиал,
Российский государственный университет правосудия им. В.М.
Лебедева
г. Иркутск, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена участию граждан в осуществлении местного самоуправления посредством организации территориального общественного самоуправления. Проводится сравнительный анализ положений Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в целях понимания различий в правовом статусе территориального общественного самоуправления, как инструмента формирования гражданского общества. Анализируются проблемы реализации права граждан на ГОС, делаются значимые выводы и вносятся предложения по усовершенствованию.

Ключевые слова: местное самоуправление, гражданское общество, территориальное общественное самоуправление, инициативное бюджетирование.

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС)¹ – форма участия населения в осуществлении местного самоуправления, основанная на самоорганизации граждан по месту их жительства. Правовой статус ТОС определён статьей 27 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20.03.2025)² (далее – ФЗ № 131-ФЗ).

ФЗ № 33-ФЗ разграничил формы непосредственной реализации населением местного самоуправления на две группы. К первой группе отнесены местный референдум, муниципальные выборы и сход граждан. Ко второй – опрос, публичные слушания, общественные обсуждения, собрание граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, староста сельского населённого пункта.

Согласно статье 50 ФЗ №33-ФЗ, ТОС – это самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам обеспечения жизнедеятельности населения. Границы территории, на которой осуществляется ТОС, устанавливаются по предложению населения, проживающего на соответствующей территории, представительным органом муниципального образования (далее – ПО МО). ТОС осуществляется непосредственно населением посредством проведения собраний (конференций) граждан, а также посредством создания органов ТОС (старших по домам и домовых комитетов). ТОС может осуществляться в пределах многоквартирного жилого дома, группы жилых домов, жилого микрорайона, сельского населённого пункта и других территорий проживания граждан. Каждая из указанных территорий может входить только в одно ТОС.

При этом, закономерно возникает вопрос в правовом статусе ТОС по ФЗ № 131-ФЗ и ФЗ № 33-ФЗ, тождественны ли эти понятия или между ними есть различия. Новый закон вводит обновлённую модель функционирования местного самоуправления, уточняя его компетенцию, полномочия и механизмы взаимодействия с населением. Так по закону № 33-

¹ Статья 23 Устава г. Иркутска конкретизирует понятие ТОС применительно к конкретному муниципальному образованию – город Иркутск, определяя в качестве пределов осуществления территориального общественного самоуправления части территории города. В городе Иркутске зарегистрировано 85 органов территориального общественного самоуправления, среди которых один ТОС имеет статус юридического лица – это ТОС «Рубин».

² ФЗ №131-ФЗ будет признан утратившим силу с 1 января 2027 года в связи с принятием Федерального закона от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (далее – ФЗ № 33-ФЗ).

ФЗ участие в ТОС и инициативном бюджетировании³ возможно только с 18 лет. По закону №131-ФЗ – с 16 лет;

по закону №33-ФЗ границы ТОС устанавливаются ПО МО по предложению населения.

По закону №131-ФЗ – представительным органом поселения по предложению жителей;

по закону №33-ФЗ ТОС может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. По закону №131-ФЗ – ТОС в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом (некоммерческой организацией) и подлежит регистрации в соответствующем территориальном органе Минюста России. Это не является обязательным этапом, ТОС может действовать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (регистрацию ТОС осуществляет окружная администрация);

по закону №33-ФЗ через ТОС могут реализовываться инициативные проекты, которые позволяют гражданам напрямую влиять на локальные решения, например, благоустройство территории. По закону №131-ФЗ – органы ТОС вправе вносить в органы местного самоуправления (далее – ОМСУ) проекты муниципальных правовых актов;

по ФЗ №33-ФЗ впервые закреплена возможность выделения средств из региональных бюджетов на поддержку ТОС.

Таким образом, ФЗ №33-ФЗ содержит значительные изменения организационных и правовых основ местного самоуправления, но в части отдельных вопросов сохраняет прежнее правовое регулирование. ТОС, по-прежнему не входит в систему органов местного самоуправления, но, при этом, запрет на вмешательство со стороны органов государственной власти и местного самоуправления в деятельность ТОС сохраняется.

В Иркутске есть примеры успешной реализации проектов территориального общественного самоуправления в разных сферах: благоустройство территорий, организация досуга и социальная сфера. В 2024 году жюри конкурса на лучший социально значимый проект ТОС выбрало проекты, направленные на благоустройство, организацию досуга и

³ Инициативное бюджетирование (также партисипаторное бюджетирование) – механизм, позволяющий гражданам активно участвовать в определении приоритетов расходования бюджетных средств и контроле за реализацией выбранных проектов. Цель – вовлечь жителей в решение вопросов местного значения, например, в благоустройство, вопросы водоснабжения или освещения, образование и культуру. Граждане предлагают инициативные проекты – предложения, направленные на решение приоритетной для жителей проблемы. Некоторые особенности механизма: участие граждан на всех этапах: от составления проектной документации до контроля за тем, как проекты претворяют в жизнь; конкурсный отбор проектов – финансирование получают не все выдвинутые гражданами проекты, а только те, которые набирают наибольшее количество баллов согласно сформулированным критериям; софинансирование – часть необходимых средств поступает за счёт добровольных пожертвований граждан и бизнеса. Помимо денежного участия, может предусматриваться трудовое участие жителей, а также предоставление материалов, оборудования, транспорта.

поддержку нуждающихся. Например, проект «Спортивная карусель» ТОС «Постышева», в рамках которого были проведены масштабные спортивно-массовые мероприятия для детей и взрослых, способствующие осознанному ведению здорового образа жизни. Проект «День рождения городка ИВАТУ» ТОС «Городок ИВАТУ». Через историю Иркутского военного училища (городка ИВАТУ) организаторы развивают в подрастающем поколении жителей чувство гордости за родной микрорайон и патриотическое восприятие Родины. Проекты ТОС «Остров Вилюйский» («Не место красит человека», «Островские Айболиты», «Вместе любая беда по плечу») были нацелены на благоустройство общественных территорий, совершенствование эстетического, экологического и санитарного состояния предместья Копай Октябрьского округа Иркутска.

Бесспорно, у ТОС есть ряд преимуществ перед любыми другими общественными организациями (общественными движениями, благотворительными фондами, профсоюзами и т.д), главным из которых, по нашему мнению, является территориальный принцип, деятельность других организаций может быть направлена на решение разных вопросов, например, в области обслуживания общественных потребностей граждан, удовлетворения их культурно-бытовых и иных запросов, охраны их прав и интересов. Кроме того, ТОС может быть только одним на соответствующей территории, в то время как некоммерческих организаций или общественных объединений в пределах конкретной территории может быть несколько [1, с. 70].

В то же время, хотелось бы остановиться на проблемах ТОС более подробно. Необходимость администрирования деятельности ТОС приводит к соответствующим расходам на содержание органов ТОС, а в случае регистрации ТОС в качестве юридического лица возникает необходимость уплаты налогов и сборов, возможность привлечения к административной ответственности руководства ТОС за нарушения законодательства.

Финансовые средства ТОС могут формироваться за счёт разных источников, например, предпринимательской деятельности ТОС в соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона от 08.12.1995 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 31.07.2025). В этом случае, ТОС необходимо зарегистрироваться в качестве юридического лица и уплачивать налоги. Однако, на территории города Иркутска 85 ТОС и лишь один ТОС имеет статус юридического лица – это ТОС «Рубин». Вопрос о наделении ТОС статусом юридического лица должен быть обязательно определён в Уставе ТОС. Это указано в статье 27 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». ТОС может действовать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. В таком случае регистрация проводится только в

органах местного самоуправления. Для реализации инициатив могут использоваться собственные ресурсы (средства жителей), а также средства на поддержку ТОС, если они предусмотрены в бюджете муниципального образования⁴.

Получается, что все инициативы ТОС осуществляются за счет личных средств жителей территории. Однако, законодатель определяет, что ТОС может получать и бюджетные средства, а также гранты и целевое финансирование. Так, в 2023 году сообщалось, что на реализацию инициативных проектов было предусмотрено финансирование в размере 580 млн рублей. По состоянию на 14 декабря 2023 года было освоено 93% этой суммы. Чаще всего жители подавали заявки на благоустройство территорий [2].

В 2024 году в Иркутской области был проведён первый конкурс Фонда президентских грантов. По его итогам было поддержано 27 проектов на общую сумму 62 млн 903 тыс. рублей. Грантовые направления включали, например, охрану здоровья граждан, защиту животных, развитие общественной дипломатии и другие [3].

Также в 2024 году проводился конкурс «Лучший проект территориального общественного самоуправления Иркутской области». Общий объём финансирования составлял 6 300 000 рублей, размер социальной выплаты – 150 000 рублей.

По информации на май 2024 года, с 2019 по 2024 годы финансовую поддержку на реализацию проектов получили 222 представителя ТОС региона, общая сумма выплат превысила 31 млн рублей [4].

Достаточно затратно, как видно из приведенных примеров, учитывая, что ТОС – это самостоятельное и под свою ответственность осуществление населением собственных инициатив по решению вопросов местного значения. Думается, что некоторые проблемы иждивенчества со стороны ТОС имеют место быть .

На наш взгляд, существует еще одна проблема – риск политизации ТОС. В Иркутске уже сегодня ТОС условно можно разделить на две группы. Первая – ТОС, созданные на фоне противостояния, напряженности. Вторая – ТОС, созданные в партнерстве с администрацией города, округа, ориентированные на сотрудничество с мэрией, депутатами Думы города, управляющими компаниями. В центре этой проблемы – непонимание (нежелание) организовать эффективное и качественное взаимодействие с ТОС со стороны местных властей. Зачастую происходит ситуация, когда вначале местные власти, управляющие

⁴ По информации на май 2025 года, в областном бюджете (региональном, не местном) на 2025 год на финансирование проектов-победителей конкурса «Лучший проект ТОС в Иркутской области» предусмотрено 5 млн рублей. Лидеры конкурса получают социальные выплаты – по 200 тыс. рублей.

компании агитируют в ТОС (ТОС является резервом развития демократии и способом вовлечения граждан в управление общественными процессами, повышения уровня жизни населения»), а впоследствии игнорируют (как сказал на встрече с избирателями депутат Законодательного собрания области: мэрия вас (ТОС) создает, чтобы вы им подъезды мыли бесплатно) [5, с. 59]. Полагаем, что ни один человек, работающий на общественных началах, за идею, не сможет долго обивать пороги и дожидаться элементарного ответа на свой вопрос. Поэтому наличие механизма системного прямого контакта не только облегчит работу как власти, так и представителям ТОС, но и снимет напряженность.

Такой подход хорошо зарекомендовал себя в процессе сбора информации и составления комплексных планов развития территорий. В основе лежат пожелания и предложения жителей, которые поступают во время общения с депутатами, руководителями районной и городской администраций, на конференциях ТОС и собраниях. Снижение напряженности может происходить за счёт выстроенного конструктивного диалога между жителями, властью, бизнесом, и другими организациями. В результате такого диалога однозначно произойдет снижение взаимного раздражения, повысятся уважения и доверия.

Таким образом, наличие механизма системного прямого контакта будет способствовать достижению эффективных результатов, так как только при участии всех сторон – и власти, и населения – возможно получение положительных итогов. Считаем, что наиболее действенным механизмом не только развития местного самоуправления, участия населения в осуществлении местного самоуправления, но и инструментом формирования гражданского общества было и остается территориальное общественное самоуправление.

Список литературы

1. Худолей К.М., Худолей Д.М. Организационно-правовая форма территориальных общественных самоуправлений // Российский юридический журнал. 2017. №3. С. 68-80.
2. Финансирование инициативных проектов в Иркутской области увеличили почти до 870 млн рублей. URL: <https://www.ogirk.ru/2023/12/18/v-irkutskoj-oblasti-velicheno-finansirovanie-iniciativnyh-proektov-pochti-do-870-mln-rublej/> (дата обращения: 08.10.2025).
3. Подведены итоги первого конкурса Фонда президентских грантов 2024 года. URL: <https://m.ok.ru/group/62364844687456/topic/155637647698016> (дата обращения: 08.10.2025).
4. В Иркутской области 25 ТОСов победителей получают пять миллионов рублей. URL: <https://news.mail.ru/society/66138372/> (дата обращения: 08.10.2025).
5. Калугина Г.В. Территориальное общественное самоуправление: в теории и на практике. Опыт Иркутска. // Политология. Религиоведение. 2010. № 1 (4). С. 59-66.

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT AS A FORM OF CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Vlasova Elena Lvovna

Associate Professor of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of Internal Affairs Bodies

East Siberian Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
Irkutsk, Russian Federation

Ignatyeva Irina Valentinovna

Associate Professor of the Department of General State and State-Legal Disciplines
East Siberian Branch,

Russian State University of Justice named after V.M. Lebedeva
Irkutsk, Russian Federation

Abstract. This article examines citizen participation in local self-government through the organization of territorial public self-government. A comparative analysis of the provisions of Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003, "On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" and Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, "On the General Principles of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" is provided to understand the differences in the legal status of territorial public self-government as a tool for shaping civil society. The article analyzes the challenges of realizing citizens' rights to TOS, draws significant conclusions, and makes suggestions for improvement.

Keywords: local government, civil society, territorial public self-government, participatory budgeting.

References

1. Khudoley K.M., Khudoley D.M. Organizational and legal form of territorial public self-governments // Russian Law Journal. 2017. No. 3. pp. 68-80.
2. Financing of initiative projects in the Irkutsk region increased to almost 870 million rubles. URL: <https://www.ogirk.ru/2023/12/18/v-irkutskoj-oblasti-uvlicheno-finansirovanie-iniciativnyh-proektov-pochti-do-870-mln-rublej/> (date of access: 08.10.2025).
3. The results of the first competition of the 2024 Presidential Grants Fund have been summed up. URL: <https://m.ok.ru/group/62364844687456/topic/155637647698016> (accessed: 08.10.2025).
4. In the Irkutsk region, 25 winning TOSs will receive five million rubles. URL: <https://news.mail.ru/society/66138372/> (accessed: 08.10.2025).
5. Kalugina G.V. Territorial public self-government: in theory and practice. The experience of Irkutsk. // Political Science. Religious Studies. 2010. No. 1 (4). pp. 59-66.