

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ
(ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ**

Оригинальная статья

<https://doi.org/10.31429/20785836-17-4-8-13>

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Курдюк П.М.*, Павлов Н.В.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»
(Калинина ул., д. 13, г. Краснодар, Россия, 350044)

Ссылка для цитирования: Курдюк П.М., Павлов Н.В. К вопросу о правовом положении территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. *Юридический вестник Кубанского государственного университета*. 2025;17(4):8–13. <https://doi.org/10.31429/20785836-17-4-8-13>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Курдюк Петр Михайлович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»

Адрес: Калинина ул., д. 13, г. Краснодар, Россия, 350044

Тел.: + 7 (988) 248-59-77

E-mail: nik281@mail.ru

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 27.10.2025

Статья принята к печати: 24.11.2025

Дата публикации: 19.12.2025

Аннотация: *Целью* работы выступает анализ вопросом правового положения территориального общественного самоуправления в Российской Федерации. Важность исследования обусловлена тем, что местное самоуправление занимает ключевое место в структуре демократического устройства государства, обеспечивая гражданам возможность участвовать в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения). Это участие реализуется как через представительные органы муниципального уровня, так и посредством различных форм прямого волеизъявления населения. Территориальное общественное самоуправление выступает эффективным институтом реализации конституционного права жителей муниципальных образований участвовать в управлении на местах. Органы местного уровня власти и территориального общественного самоуправления взаимодействуют в различных сферах.

В рамках написания научной статьи авторы использовали теоретические (анализ и обобщение положений действующего законодательства и юридической литературы, выявление проблем) и эмпирические (сравнение статистических данных, разработка путей решения пробелов посредством обобщения результатов исследования) *методы*.

В результате исследования обосновано положение о том, что территориальное общественное самоуправление является самостоятельным институтом гражданского общества, наиболее приближенным к населению муниципальных образований, однако имеющем проблемы. Речь идет о недостаточной регламентации правового положения, порядка финансирования и контроля за расходованием выделенных средств поддержки, разграничением полномочий между органами территориального общественного самоуправления и местного самоуправления, вопросах ответственности за неисполнение принятых решений, а также за нарушение прав и законных интересов граждан. Комплексный подход к решению приведенных проблем способствует дальнейшему развитию и повышению эффективности института территориального общественного самоуправления.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление, муниципальное образование, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения), правовое положение, население, собрание (конференция), демократия.

Введение

В Российской Федерации территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) занимает важное место среди форм участия граждан в управлении на местном уровне и признано одной из наиболее эффективных моделей реализации народовластия. ТОС выступает наиболее демократизированной формой непосредственного осуществлением местного самоуправления [6, с. 50]. Под ТОС обычно понимается объединение жителей определенной части муниципального образования по месту проживания с целью самостоятельного решения вопросов, непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и относящихся к компетенции местного значения¹. Основным документом ТОС является устав, который позволяет организации получить статус юридического лица после государственной регистрации в качестве некоммерческой организации. Правовые вопросы создания, функционирования и выделения финансовых средств из муниципального бюджета для ТОС подробно регулируются локальными нормативными актами представительных органов муниципальных образований.

Законодательство Российской Федерации закрепляет несколько основных форм непосредственного участия граждан в работе ТОС:

- проведение собраний или конференций жителей;
- формирование выборных органов ТОС.

Органы ТОС избираются непосредственно жителями соответствующей территории на специально созываемых собраниях или конференциях.

ТОС по своему конституционно-правовому значению представляет собой особую форму вовлечения населения в управление на уровне местного самоуправления деятельность которой строится исключительно на принципах добровольности и согласуется с требованиями уставов муниципалитетов [9, с. 76]. Эта позиция неоднократно подтверждалась постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации. Будучи частью системы местного самоуправления, ТОС обладает самостоятельными правовыми интересами, которые подлежат защите от неправомерных ограничений со стороны других субъектов публичной власти, включая органы самого муниципального образования [7, с. 55]. Таким образом, данная форма самоорганизации не противопоставляется институтам местного самоуправления и не призвана заменять их полномочия в пределах отдельной территории муниципалитета.

Методы исследования

В данной статье использовался широкий комплекс научных методов, включая диалектический подход, логический анализ, методы сравнительного правоведения, а также системный и структурно-функциональный подходы. Для обработки и интерпретации эмпирических данных применялись статистические и прогностические методы, а для оценки правовых норм – формально-юридический инструментальный анализ.

Результаты исследования

В ходе исследования обозначены проблемы правового положения территориального общественного самоуправления в Российской Федерации, в том числе в контексте муниципальной реформы. По результатам рассмотрения сделан вывод о важности нивелирования пробелов института в целях повышения его эффективности и укрепления правового положения.

Научная дискуссия

ТОС характеризуется рядом специфических особенностей, выделяющих данный институт от других институтов публичной власти в системе местного самоуправления. В первую очередь следует отметить, что органы ТОС не входят в систему органов муниципальной власти. Их нельзя рассматривать как самостоятельные структуры местного управления, поскольку им не предоставлены полномочия для независимого решения задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения. Основной движущей силой их деятельности является инициатива граждан [1, с. 121]. Соответственно, решения, принимаемые этими органами самоорганизации населения, не обладают универсальным обязательным характером для всех жителей муниципального образования и не

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

подкреплены инструментами государственного воздействия или механизмами принудительного исполнения.

Как уже отмечалось ранее, формирование ТОС происходит исключительно по волеизъявлению населения, создание таких органов не является обязательным элементом устройства любого муниципалитета в Российской Федерации. Однако важно подчеркнуть, что основа правового регулирования местного самоуправления заложена Конституцией Российской Федерации и соответствующим законодательством – а не только инициативой граждан. Из этого следует вывод, ТОС представляет собой дополнительный способ вовлечения гражданского общества в процессы управления на местах.

На территориях муниципальных образований, где действуют органы ТОС, отсутствуют признаки публично-правового образования. Данные органы лишены статуса муниципальных образований и полномочий по установлению регламентирующих норм для всей территории муниципалитета, соответственно они также не уполномочены заменять легитимные органы местной власти.

Таким образом институциональная природа ТОС проявляется в его особом положении. Данный институт представляет собой форму организации гражданского общества и занимает специфическое место среди инструментов локальной демократии [11, с. 557]. Как разновидность непосредственного участия населения институт способствует развитию гражданской активности на местах – вовлекая жителей в решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения и улучшая условия жизни отдельных сообществ внутри муниципалитета. Поэтому значение ТОС для развития системы местного самоуправления велика.

Опыт внедрения механизмов ТОС охватывает подавляющее большинство регионов страны. Тем не менее детальный анализ распространенности этой формы участия демонстрирует существенные различия между субъектами Российской Федерации как по числу созданных органов самоорганизации населения, так и по степени их активности [8, с. 213]. Например, на территории Южного федерального округа функционирует около 9 тысяч подобных органов¹, при этом лидирующее положение по количеству зарегистрированных органов ТОС занимает Краснодарский край (6,5 тысяч) [10, с. 24]. Органы местного уровня власти и ТОС взаимодействуют в различных сферах (оказание услуг жителям муниципального образования, организация культурных мероприятий). Данные положения находят свое отражение в муниципальных нормативных актах, регулирующих порядок осуществления деятельности ТОС. Например, органы местного самоуправления муниципального образования город Краснодар содействуют органам ТОС в осуществлении их задач и координируют их деятельность². Важным фактором активизации деятельности рассматриваемых органов становится реализация национальных проектов [4, с. 95]. Благодаря отмеченному, органы ТОС все чаще выступают инициаторами и исполнителями различных проектов и инициатив. Так, согласно данным за 2024 год, около 70 % заявленных на краевой конкурс «Инициативное бюджетирование» проектов были сформированы при непосредственном участии представителей отмеченной формы самоорганизации граждан Краснодарского края³. С целью стимулирования самостоятельной активности жителей по решению локальных вопросов ежегодно проводится конкурс «Лучший орган территориального общественного самоуправления», учрежденный постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 28.02.2007 № 2936-П⁴. Органы местного самоуправления организуют консультации и обучающие семинары, в рамках которых происходит обмен опытом работы органов рассматриваемой формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления по участию граждан в благоустройстве территорий дворов, улиц, микрорайонов, населенных пунктов и разработка дальнейшего направления развития.

Однако, несмотря на значительный потенциал, развитие ТОС в России сталкивается с рядом проблем [5, с. 95]. Одной из ключевых среди которых является неопределенность правового положения.

¹ В ЮФО активно развивается территориальное общественное самоуправление [сайт]. РИАЦ – Новости Волгограда и Волгоградской области; 2025 [обновлено 28 апреля 2025; процитировано 15 октября 2025]. Доступно: <https://riac34.ru/news/197236/>.

² О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании город Краснодар: Решение Городской Думы Краснодара от 26.01.2006 № 6 п. 2 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Форум «День ТОС Краснодарского края – 2024» состоялся в Краснодаре [сайт]. Совет при губернаторе Краснодарского края по развитию гражданского общества и права человека; 2024 [обновлено 5 июня 2024; процитировано 15 октября 2025]. Доступно: <https://sovet-nko.ru/?p=27233>.

⁴ В краевом парламенте подвели итоги регионального конкурса на звание «Лучший орган ТОС» [сайт]. Законодательное Собрание Краснодарского края; 2025 [обновлено 19 марта 2025; процитировано 15 октября 2025]. Доступно: <https://www.kubzsk.ru/news/34599/>.

Современное законодательное регулирование ТОС характеризуется существенными пробелами, что осложняет однозначное толкование соответствующих норм и создает трудности при их практическом применении. Особенно остро это проявляется в вопросах определения правосубъектности ТОС. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» содержит лишь одну статью о ТОС, которая определяет основные направления формирования и функционирования данного института. При этом многие важные аспекты остаются на усмотрение муниципальных органов власти. Такая ситуация обуславливает значительную вариативность правового регулирования на местах и препятствует выработке единых подходов к реализации института ТОС. Следовательно, действующая нормативная база отличается высокой степенью фрагментарности в регулировании вопросов деятельности ТОС.

Как нами было ранее отмечено, ТОС может являться юридическим лицом. В свою очередь, создание юридического лица – это право, а не обязанность. Большинство предпочитают функционировать без регистрации в качестве юридического лица, что, с одной стороны, упрощает процедуру создания и функционирования, но, с другой стороны, существенно ограничивает их возможности. Отсутствие статуса юридического лица лишает возможности реализовывать комплекс мероприятий, способствующих эффективному развитию территории муниципального образования.

Вопрос финансирования деятельности ТОСов также остается недостаточно урегулированным. Закон допускает возможность получения поддержки из средств местного бюджета, однако конкретные механизмы распределения этой поддержки зачастую не регламентированы с необходимой степенью детализации, что создает почву для злоупотреблений и непрозрачности. Отсутствие четких критериев оценки эффективности деятельности также затрудняет получение финансовой поддержки.

Следует выделить проблему разграничения полномочий между ТОС и органами местного управления: практика показывает, что компетенция каждого звена часто определена размыто или неполноценно, что способствует возникновению пересечений функций или даже конфликтов интересов.

Дополнительного нормативного уточнения требуют вопросы ответственности ТОС – как за невыполнение взятых обязательств по решениям общего собрания граждан или иных органов управления, так и за возможные нарушения законных прав жителей соответствующих муниципальных образований.

ТОС может быть создано в пределах любого типа муниципального образования. Особенно восприимчивы к процессам самоорганизации сельские и городские поселения, жители которых демонстрируют более высокий уровень вовлеченности в деятельность локальных сообществ по сравнению с населением муниципальных районов и городских округов. Этот уровень муниципального устройства обеспечивает максимальную близость к жителям и предоставляет реальные механизмы для практической реализации права граждан на участие в местном самоуправлении [2, с. 132]. Стоит отметить, что развитие сельских поселений зависит от степени участия каждого жителя муниципального образования в развитии территории [3, с. 13]. Поддержка и реализация местных инициатив посредством форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в них - залог существования и процветания сельских поселений. Вместе с тем в рамках проводимой реформы муниципальной системы предусматривается переход к одноступенчатой структуре управления за счет ликвидации ряда видов муниципальных образований, включая как городские, так и сельские поселения. При этом субъектам Российской Федерации предоставлено право сохранить двухуровневую модель, при которой присутствует как муниципальные районы, так и входящие в их состав поселения различного типа. Практика реализации муниципальной реформы показывает, что в настоящее время более 20 субъектов страны уже перешли на одноуровневую систему. В силу отмеченного возникает вопрос: «не приведет ли реформа местного самоуправления в Российской Федерации к сокращению числа органов ТОС?».

Все вышеперечисленное свидетельствует о недостаточном правовом регулировании особого института гражданского общества и говорит о необходимости преодоления неопределенности правового положения ТОС путем комплексного подхода, включающего внесение изменений в действующее законодательство и разработку практических рекомендаций по организации и деятельности. Необходимо установить однозначные критерии правосубъектности ТОС, четко разграничить предоставляемые ему права и обязанности, а также определить регламент взаимодействия с органами местного самоуправления, хозяйственными субъектами и другими участниками общественных отношений. Если ТОС не приобретает статус юридического лица, важно зафиксировать перечень полномочий, которыми он может распоряжаться в своей деятельности.

Решение проблемы правового положения ТОС будет способствовать развитию гражданского общества, повышению качества жизни на локальном уровне и укреплению доверия населения к власти. Отмеченное, в свою очередь, создаст благоприятные условия для устойчивого развития муниципальных образований и страны в целом. Также видится возможность в выделении отдельной главы в Федеральном закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, регулирующей детальней сферу данного института.

На наш взгляд, следует разработать порядок финансирования деятельности ТОС, включая прозрачные критерии распределения средств из местного бюджета и оценки эффективности деятельности. Важно установить четкий порядок предоставления финансовой поддержки, а также механизмы контроля за использованием выделенных средств. Кроме того, требуется усовершенствовать порядок взаимодействия между ТОС и органами государственной власти всех уровней: необходимо четко разграничить компетенции участников процесса управления территориями для предотвращения дублирования функций или возникновения конфликтных ситуаций.

Установление четких критериев ответственности органов ТОС, а также механизмов защиты прав граждан, пострадавших в результате деятельности отмеченной формы осуществления народом местного самоуправления позволит повысить активность населения и эффективность участия в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

В заключение отметим, ТОС прочно зарекомендовало себя как важнейший, эффективный и перспективный инструмент взаимодействия граждан с органами власти страны. Отмеченные органы создают площадку для диалога, помогают формировать повестку дня органов власти с учетом нужд населения, а также выступают отличной возможностью для обеспечения реального участия населения в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности. В свою очередь, в настоящее время правовая регламентация данной формы самоуправления в России остается недостаточно разработанной и требует дальнейшего совершенствования. Решение рассмотренных в работе проблем позволит повысить эффективность деятельности, укрепить правовое положение и создать благоприятные условия для развития гражданской активности на местном уровне. Совершенствование правовой регламентации ТОС является важным шагом на пути к развитию демократии и укреплению местного самоуправления в России.

Список использованной литературы:

1. Гоман С.В., Рудченко Т.И. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления: роль территориальных общин. *Современное государственное и муниципальное управление: проблемы, технологии, перспективы: сборник материалов X Международной научно-практической конференции (Донецк, 25 апреля 2024 г.)*. Донецк: Донецкий национальный технический университет; 2024.
2. Дашин А.В., Павлов Н.В., Очаковский В.А. Общетеоретические вопросы реформы местного самоуправления в Российской Федерации. *Вестник Чеченского государственного университета им. А.А. Кадыева*. 2024;(54(2)):126–134.
3. Курдюк П.М., Павлов Н.В. Актуальные проблемы развития сельских поселений как основного вида муниципального образования. *Юриспруденция: теория и практика*. 2024;(3):10–16.
4. Медведева Н.В. Особенности организации и проблемы развития ТОС в условиях территориальной дифференциации. *Социодинамика*. 2021;(4):94–101.
5. Мясникова Т.А., Заволока Ю.Е. Развитие территориального общественного самоуправления в Краснодарском крае. *Экономика и управление народным хозяйством. Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии*. 2020;(8):90–99.
6. Овчаренко Р.К., Степанищева П.А. Территориальное общественное самоуправление: новый взгляд на возможности и перспективы влияния на создание городской среды. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2024;(3):46–51.
7. Сергеев Д.Б. Территориальное общественное самоуправление: история и современность, перспективы совершенствования законодательства. *Конституционное и муниципальное право*. 2024;(7):54–57. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-7-54-57.
8. Сергеев С.И. Проблемы развития института территориального общественного самоуправления в современных условиях. *Научные исследования высшей школы по приоритетным направлениям науки и техники: Сборник статей Международной научно-практической конференции (Тюмень, 25 января 2022 г.)*. Уфа: Общество с ограниченной ответственностью «Аэтерна»; 2022.
9. Сихварт Н.А. Проблематика развития территориального общественного самоуправления в России. *Актуальные исследования*. 2023;(141(11)):76–78.
10. Стратегия развития территориального общественного самоуправления в Российской Федерации до 2030 года / В.Б. Кидяев, Е.Б. Шулёпов, И.В. Бабичев и др. *Местное право*. 2021;(2):15–62.

11. Шмелева А.Ю. Проблема общественного участия населения в территориальном общественном самоуправлении. *Форум молодых ученых*. 2020;(45(5)):556–560.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Курдюк Петр Михайлович

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»

Павлов Николай Владимирович

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»
ORCID: 0000-0002-5164-3351