

И. С. Гуменюк, В. Ю. Кудрявцева

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФОРМА ЛОКАЛЬНОЙ САМООРГАНИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия

Поступила в редакцию 26.02.2025 г.

Принята к публикации 30.03.2025 г.

doi: 10.5922/vestniknat-2025-2-2

18

Для цитирования: Гуменюк И. С., Кудрявцева В. Ю. Территориальное общественное самоуправление как форма локальной самоорганизации населения // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Естественные и медицинские науки. 2025. №2. С. 18–36. doi: 10.5922/vestniknat-2025-2-2.

В настоящее время на разных уровнях власти значительное внимание уделяется развитию гражданского общества, поддерживаются проекты некоммерческих организаций, местных сообществ и органов территориального общественного самоуправления (ТОС). Главным условием различных проектов является непосредственное вовлечение граждан в процессы обсуждения и принятия, а также участие жителей в реализации этих проектов. В рамках статьи авторы анализируют историю развития ТОС в России, отмечая, что после 2015 г. фиксируется новый интерес к этому формату, выраженный в том числе в активной фазе появления новых ТОС. В статье сравнивается ТОС как форма локальной самоорганизации населения с другими форматами, в том числе некоммерческими организациями (НКО). Авторы приходят к выводу, что между ТОС и НКО имеется ряд различий, но принципиальным является подход к их созданию. НКО – это форма, объединяющая людей общей целью (задачами, проблемой, которую надо решить), в то время как в основе ТОС лежит территориальный фактор объединения. Практические результаты исследования показывают, что в Калининградской области современный период активного формирования новых ТОС начался с 2017 г., в результате которого число ТОС с 2020 по 2024 г. выросло с 3 до 56 единиц. В настоящее время наблюдается высокая представленность ТОС (число ТОС в расчете на 10 000 чел. населения) в сельских периферийных муниципалитетах региона. Также для большинства периферийных муниципальных образований Калининградской области высокий уровень представленности ТОС напрямую коррелирует со значительным количеством в них социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО).

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление (ТОС), Калининградская область, некоммерческая организация (НКО), социально ориентированная некоммерческая организация (СОНКО)

Введение

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) как форма локальной самоорганизации населения получило распространение в России с конца 1980-х гг. и стало неким аналогом распространенных в



зарубежных странах локальных объединений активных жителей [10]. Подобная организация гражданского общества, по мнению иностранных исследователей [32; 33], является эффективным каналом для передачи сигналов о потребностях населения другим заинтересованным сторонам, особенно органам власти. Несмотря на то что ТОС как форма организации местного самоуправления появилось в 1995 г. (в рамках федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 №154-ФЗ) и окончательно институционализировалось в 2003 г. (федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») как инструмент локальной самоорганизации населения оно массово долгие годы не было востребовано. Многие исследователи [1; 2] анализировали проблематику низкой эффективности ТОС того периода, но в целом авторы статьи склонны согласиться с аргументами, представленными в работе [29]. В ней отмечается, что проблемы формирования ТОС связаны с низким уровнем информированности граждан о его возможностях, со сложностью в процедуре регистрации, отсутствием собственных финансовых возможностей и бюджетных инструментов поддержки со стороны муниципальных образований, схожестью функций между ТОС и ТСЖ (товарищество собственников жилья) в части решения вопросов содержания имущества в многоквартирном жилом доме, в результате чего население отдавало предпочтение последним.

Новый импульс в развитии ТОС появился после 2014–2015 гг., чему способствовала реализация новой модели распределения части федеральных бюджетных средств через грантовые и конкурсные процедуры, в том числе активное внедрение инструментов государственной поддержки некоммерческих организаций (НКО). Самым известным из таких инструментов поддержки НКО является Фонд президентских грантов [25], начавший свою работу с 2017 г. На развитие ТОС также благотворно повлияло активное внедрение как на федеральном, так и на региональном уровне практик инициативного бюджетирования [5], часто называемых по аналогии с англоязычным термином партисипативным бюджетированием (participatory budgeting). Не менее важными факторами развития ТОС в регионах России стали процессы цифровизации (благодаря которой частично удалось решить проблему информирования населения о возможностях и механизмах локальной самоорганизации) и упрощения процедур государственной регистрации ТОС. Как итог, если в 2014 г. действовало около 21 тыс. органов ТОС, охватывающих 4,5 тыс. муниципалитетов в 33 регионах России, то в 2020 г. насчитывалось уже около 35 тыс. ТОС, уставы которых зарегистрированы в 6,5 тыс. муниципальных образований, представляющих 81 субъект Российской Федерации [15]. В 2023 г. в России насчитывалось 38,2 тыс. ТОС в 85 регионах России, из которых 35,6 тыс. были организованы без регистрации юридического лица, а 2576 функционирует в качестве юридических лиц [19].

ТОС как форма самоорганизации населения активно изучается российскими учеными с разных позиций: юридических аспектов деятель-



ности и взаимодействия с органами власти [26; 30]; проблем информирования и вовлеченности населения в деятельность ТОС [8; 11; 12]; практической деятельности ТОС в отдельных регионах России [6; 14; 27].

В рамках данной статьи авторы исследования ставят перед собой цель проанализировать значение и роль территориального общественного самоуправления в современных условиях реализации государственной политики социально-экономического и пространственного развития, поддержки местных инициатив и локальной самоорганизации населения, в том числе выявить особенности организации и функционирования ТОС в Калининградской области.

Ключевые задачи исследования связаны с пониманием современной сущности ТОС, оценкой достоинств и недостатков данной формы локальной самоорганизации (в том числе в сравнении с другими институциональными формами локальной самоорганизации населения), выявлением их роли в пространственном и социально-экономическом развитии на локальном уровне на примере Калининградской области.

Результаты и обсуждение

Сущность ТОС и его отличие от других форм локальной самоорганизации населения

Территориальное общественное самоуправление и схожие с ним формы локальной самоорганизации населения являются результатом развития взаимоотношений между гражданским обществом (населением) и государственными органами власти (государством). Термин «гражданское общество» определяет совокупность лиц, добровольно объединенных для удовлетворения материальных, духовных или иных потребностей. Гражданское общество предполагает наличие многочисленных независимых институтов, организаций и союзов, действующих в рамках существующего права, которые служат препятствием для монополизации государственной власти и позволяют выразить и реализовать самые разнообразные потребности и интересы индивидов [3].

Формы общественного самоуправления — это один из признаков демократии, определяющий право жителей регламентировать существенную часть общественных дел. Данное право может проявляться индивидуально, а также с помощью местного самоуправления в качестве социальных институтов, в том числе через территориальное общественное самоуправление.

Понятие «самоуправление» изначально предполагает независимость регулирования каких-либо вопросов, то есть способность руководящего центра решать свои проблемы. Словарь Ожегова предполагает немного другую трактовку термина, характеризуя самоуправление как право граждан разрешать дела внутреннего значения собственными силами и по собственным законам, в пределах национально-территориальной единицы. Самоуправление как социальный феномен обладает несколькими признаками, такими как осуществление в интересах



местных жителей, добровольное и свободное объединение участников, доминирование форм демократии, подконтрольность органов власти населению [4].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» трактует понятие «территориальное общественное самоуправление» как самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, муниципального округа, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения [24].

ТОС относится к числу формализованных (институциональных) форм локальной самоорганизации населения, что подразумевает существование устава, организационной структуры (наличие председателя, исполнительно-распорядительных органов, комиссий и пр.), четко обозначенных целей, задач, форм и направлений деятельности, определение локальной территории, которую представляет данный ТОС. Институциональный характер ТОС выделяет его среди других возможных неформализованных форм локальной самоорганизации населения (неформальные объединения вокруг отдельной личности или идеи, объединения по интересам или для решения какой-то конкретной проблемы, вопроса). Например, люди, проживающие на одной улице или в одном подъезде и систематически организующие совместную уборку территории, не являются ТОС и выступают неформализованной формой локальной самоорганизации населения для решения конкретной проблемы.

Значение института ТОС можно определить через несколько ключевых функций, которые оно выполняет. Во-первых, идентификационно-пространственная функция заключается в формировании у жителей конкретной территории чувства сопричастности к своему дому, двору, микрорайону, селу или городу. Во-вторых, социально-ориентационная функция задает модели конструктивного сотрудничества и созидательного гражданского поведения среди жителей. Третья функция, политическая, обеспечивает постоянную возможность для граждан осуществлять свое право на непосредственное участие в принятии решений, касающихся развития их территории. Четвертая, индикаторная, функция включает в себя мониторинг качества предоставления коммунальных услуг, муниципальных и государственных услуг, что также является важным аспектом деятельности ТОС в контексте местного самоуправления. Пятая, стабилизационная, позволяет сигнализировать о возможных негативных изменениях качества жизни в результате действий третьих лиц и коллективно реагировать на такие угрозы. Шестая, инструментальная, дает возможность привлекать жителей к непосредственному участию в процессе обустройства ТОС, объединять и концентрировать ресурсы власти, бизнеса, некоммерческих организаций (НКО) и других организаций (в том числе внешних по отношению к границам ТОС) для выполнения стоящих перед ТОС задач.



Наряду с ТОС существует множество разнообразных форм формализованных объединений населения, направленных на решение специфических социальных и экономических проблем. К таким объединениям относятся ассоциации, профессиональные союзы, некоммерческие фонды, товарищества собственников жилья и др. В данном контексте следует рассмотреть основные различия между территориальными общественными самоуправлениями и другими формами организаций.

Первым ключевым отличием ТОС от альтернативных объединений является характер участия: в высшей степени открытые для всех жителей соответствующей территории, ТОС предоставляют возможность активного участия граждан во всех процессах управления. В отличие от ТОС членами товарищества собственников жилья могут быть только лица, обладающие правом собственности на недвижимое имущество в рамках конкретного жилого здания [28].

Вторым значимым различием является предмет деятельности организаций. ТОС, как правило, не ограничено узкими сферами деятельности и имеет возможность реализовывать инициативы, касающиеся вопросов местного значения. Напротив, другие виды объединений, такие как ассоциации, профессиональные союзы или товарищества собственников жилья, действуют в четко определенных рамках и не могут выходить за пределы тех целей и задач, для которых они были созданы [23].

Также различно правовое регулирование. Территориальное общественное самоуправление регламентируется федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», тогда как некоммерческие организации управляются в соответствии с федеральным законом «О некоммерческих организациях». Важно отметить, что ТОС функционирует не от имени государства, а представляет интересы конкретного территориального сообщества [9].

Кроме того, территориальное общественное самоуправление может иметь статус юридического лица, что предоставляет возможность привлекать ресурсы на добровольной основе для решения местных проблем, усиливая вовлеченность граждан в процессы местного управления и адаптации к текущим вызовам. ТОС, оформленные в качестве юридического лица в правовом поле, приравниваются к некоммерческим организациям (НКО), автономным некоммерческим организациям (АНО) или социально ориентированным некоммерческим организациям (СОНКО). При этом между юридически оформленным ТОС и НКО имеется ряд различий, выраженных в правовой основе регулирования деятельности, составе учредителей, порядке регистрации. Но принципиальное отличие ТОС и НКО лежит в мотивации их создания. НКО — форма, объединяющая людей общей целью (задачами, проблемой, которую надо решить), в то время как в основе ТОС лежит территориальный фактор. Именно поэтому ТОС как форма локальной самоорганизации населения интересна в контексте пространственного



и социально-экономического развития, так как имеет четкую привязку к месту и работает исключительно на благо той территории (и населения, на ней живущего), на которой ТОС было создано.

Территориальное общественное самоуправление, являясь добровольной формой локальной самоорганизации населения, не имеет четкой структуры управления «сверху» со стороны муниципальных, региональных и федеральных органов власти. Вместе с тем для обеспечения эффективного функционирования ТОС и органов власти в настоящее время в России сформирована определенная организационная вертикаль, в которую встраиваются ТОС (табл. 1).

Таблица 1

**Организационная вертикаль движения ТОС в РФ
с описанием целей и задач каждого уровня**

Уровень	Задача	Цели
<i>Индивидуальный</i> Инициативные граждане, потенциальные руководители ТОС	Объединение населения общей идеей, формирование блока партнеров будущего ТОС из числа организаций и учреждений, функционирующих на территории, на которой планируется создать ТОС	Определения потребностей и желаний жителей в преобразовании и благоустройстве территории. Формирование событийного блока части территории (возможные мероприятия – праздник двора, дни рождения именитых жителей, конкурсы)
<i>Локальный</i> Единичное ТОС	Выявление существующих проблем внутри каждого ТОС и определение приоритетных направлений работы	Разработка комплексного плана развития ТОС
<i>Внутримunicipальный</i> Группа ТОС, расположенных на части муниципалитета	Открытие центра по работе с населением (консультации и юридическая помощь)	Закрепление положений о полномочиях Совета ТОС. Определение задач по финансовой координации деятельности ТОС. Подготовка и обучение актива ТОС
<i>Муниципальный</i> Все ТОС, расположенные в границах одного муниципального образования	Формирование Совета по развитию ТОС при главе муниципального образования	Консолидация усилий по развитию муниципального образования, обсуждению вопросов конкурсной или иной форм поддержки деятельности ТОС. Формирование или корректировка программ социально-экономического развития муниципально-го образования



Окончание табл. 1

Уровень	Задача	Цели
Региональный Все ТОС, расположенные в границах субъекта федерации	Создание Совета по развитию ТОС при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации	Консолидация усилий по развитию территории субъекта РФ. Формирование единых подходов в деятельности ТОС субъекта РФ, выработка и корректировка механизмов вовлечения граждан в решение социально-экономических и политических вопросов территории. Обсуждение вопросов конкурсной или иной формы поддержки деятельности ТОС, формирование или корректировка программ социально-экономического развития субъекта РФ
Федеральный Все ТОС России	Формирование единой повестки развития ТОС в России, создание площадки по обсуждению деятельности ТОС с участием ФОИВ, ФС РФ, бизнеса	Формирование программы подготовки актива ТОС на площадках ОАТОС. Обсуждение законодательных инициатив субъектов РФ. Организация взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти через представителей ТОС

Разработано авторами на основе [13].

Особенности формирования ТОС и их территориальная дифференциация в Калининградской области

В Калининградской области история развития ТОС повторяет общероссийскую динамику. С 1995 по 2004 г. отмечается период активной регистрации ТОС, за это время было зарегистрировано 26 юридических лиц (рис. 1). Большая часть (24) была зарегистрирована в Калининграде, и это согласуется с тем, что первые ТОС по своей сути выполняли функции ТСЖ. С 2004 г. начался период ликвидации многих ранее зарегистрированных объединений. С 2004 по 2017 г. было ликвидировано 19 ТОС, при этом зарегистрирован лишь 1. Период с 2017 по 2020 г. характеризуется разнонаправленной динамикой: с одной стороны, за это

время было зарегистрировано 3 ТОС, с другой — прекратило существование 8. В результате за 25-летний период из 30 зарегистрированных ТО, в конечном счете ликвидированы как недействующие 27.

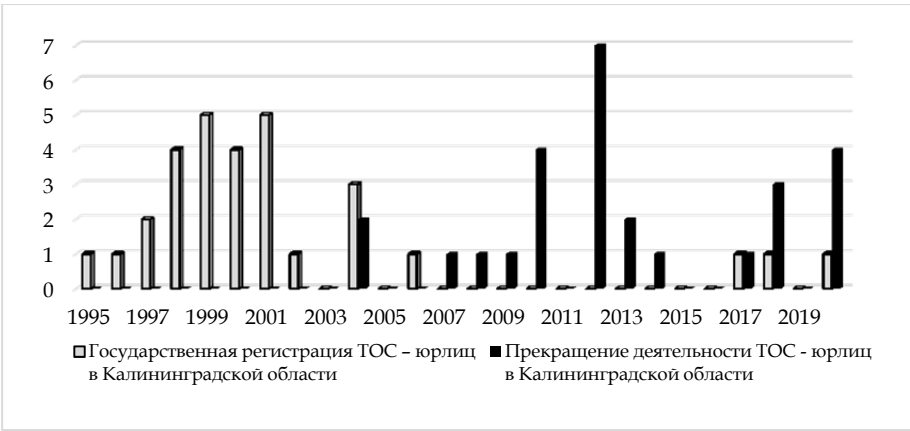


Рис. 1. Динамика регистрации и ликвидации ТОО как юридических лиц в Калининградской области с 1995 по 2020 г. [31]

Регистрация новых ТОО, которая началась в регионе с 2017 г., по времени полностью совпадает с новым импульсом к развитию ТОО, который был характерен для всей страны. По итогам этого активного периода в официальном реестре функционирующих ТОО Калининградской области по состоянию на 20 сентября 2024 г. числятся 56 ТОО, созданных в 18 из 22 муниципальных образований региона (табл. 2). Из 56 организованных ТОО 10 имеют статус юридических лиц. Единственными муниципалитетами, в которых нет зарегистрированных ТОО, остаются Пионерский и Светлогорский городские округа, а также Озерский и Нестеровский муниципальные районы.

Таблица 2

Реестр территориальных общественных самоуправлений
Калининградской области (по состоянию 20 сентября 2024 г.) [21]

Наименование муниципального образования Калининградской области	Наименование ТОО
Городской округ «Город Калининград»	ТОО «Прибрежный 39»
	ТОО «Восток»
	ТОО «Белая береза»
	ТОО «ЖЭУ-7»
	ТОО «Северный»
	ТОО «Согласия»
	ТОО «Чкаловск»
	ТОО «Наш дом»
	ТОО «п. Лермонтовский»
Багратионовский муниципальный округ	ТОО «Новоселово»
	ТОО «Лесной дом»
	ТОО «Лучик»



Окончание табл. 2

Наименование муниципального образования Калининградской области	Наименование ТОС
Балтийский городской округ	ТОС «Гавань»
	ТОС «Гоголевский»
Гвардейский муниципальный округ	ТОС «Комсомольский»
	ТОС «Поселок Березовка»
	ТОС «Парк Рипкейм»
	ТОС «Маришино озеро»
Гурьевский муниципальный округ	ТОС «Заозерье»
	ТОС «Рублёвочка-Вест»
Гусевский городской округ	ТОС «Сигма»
Зеленоградский муниципальный округ	ТОС «Куршская Пальмира»
	ТОС «Рыбацкие традиции»
	ТОС «Переславские гвардейцы»
Краснознаменский муниципальный округ	ТОС «Счастливенское»
Ладушкинский городской округ	ТОС «Усилада»
Мамоновский городской округ	ТОС «Красный дом»
	ТОС «Городок»
Неманский муниципальный округ	ТОС «Исток»
	ТОС «НЕобщага»
Полесский муниципальный округ	ТОС «Чистый берег»
	ТОС «Хуторок»
	ТОС «Нахимовец»
	ТОС «Точка притяжения»
	ТОС «Возрождение»
	ТОС «Семейный клуб «Ромашка»
	ТОС «Клуб «Серебряные знатоки»
	ТОС «Наш двор»
	ТОС «Рассвет»
	ТОС «Февральское»
Правдинский муниципальный округ	ТОС «Заречный»
	ТОС «Каштановка»
Светловский городской округ	ТОС «Неплейкино»
	ТОС «Дом ветров»
Славский муниципальный округ	ТОС «Заповедненский»
	ТОС «Ясное»
	ТОС «Мечта»
	ТОС «Дружные соседи»
Советский городской округ	ТОС «Тильзитская слобода»
	ТОС «Александровка»
	ТОС «Искорка»
	ТОС «ЧиБ»
Черняховский муниципальный округ	ТОС «Наследие»
	ТОС «Загородное»
Янтарный городской округ	ТОС «Синявино»
	ТОС «Эко-сад»

Примечание: жирным курсивом выделены ТОС, имеющие статус юридических лиц.

Лидером по числу функционирующих ТОС среди всех муниципалитетов региона является Полесский муниципальный округ (10 организаций), на втором месте Городской округ «Город Калининград» (9) (рис. 2). Два этих муниципалитета с большим отрывом лидируют среди других муниципалитетов региона. И если лидерство Калининграда логично в силу большой численности городского населения и его большей инициативности в самоорганизации, то высокая активность Полесского муниципального округа удивительна.

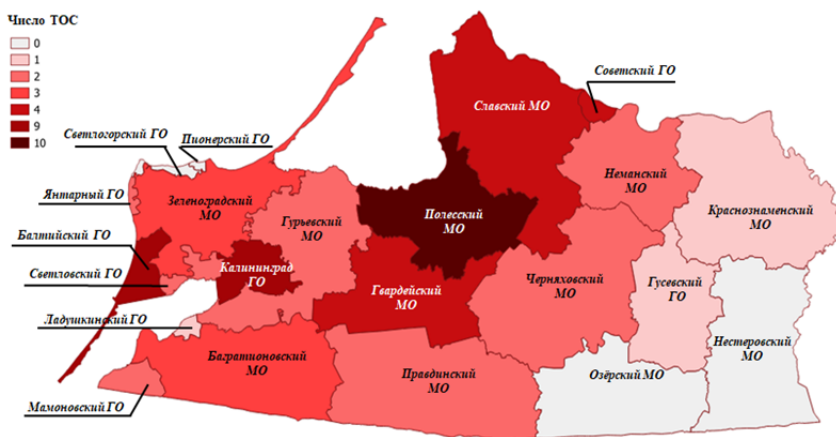


Рис. 2. Распределение числа ТОС по муниципальным образованиям Калининградской области по состоянию 20 сентября 2024 г.

Можно предположить, что лидерство Полесского муниципального округа по числу ТОС связано с историко-культурной ценностью объектов, расположенных на данной территории (например, старинной немецкой пивоварней, музеем «Вальдвинкель» и др.), и активными и инициативными местными жителями. Так, еще в 2019 г. существовало пять территориально-общественных самоуправлений в рассматриваемом муниципальном образовании, из которых четыре организации развивали сельский туризм. Также велась работа по изменению статуса самоорганизаций, и ТОС «Чистый берег» был зарегистрирован в качестве юридического лица. Общими усилиями за 2019 г. некоммерческие организации привлекли в Полесский муниципальный округ более 5,5 млн руб. С другой стороны, можно предположить, что активное развитие ТОС в Полесском муниципальном округе является отражением перехода от двухуровневой модели «муниципальных районов» к одноуровневой модели «муниципального округа», при которой произошла ликвидация муниципальных образований нижнего уровня (сельсоветов). Это усилило потребность в ТОС в качестве замещающего органа самоорганизации локальной жизни на определенной (периферийной) территории, от которой отделились формальные органы управления. Однако это предположение имеет логичное противоречие: почему ТОС не стали активно формироваться в других периферийных муниципалитетах, также перешедших на одноуровневую систему муниципальной организации. Скорее всего, в Полесском муниципальном

округе возникла необходимость в ТОС как в замещающих органах локальной самоорганизации населения одновременно при наличии богатого культурного наследия и наличия активных и инициативных жителей — «лидеров общественного мнения».

Для понимания данной особенности целесообразно сравнить представленность ТОС в муниципальных образованиях с представленностью в них социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) (рис. 3). Реестр действующих в регионе СОНКО также был взят с официальной страницы некоммерческих организаций Калининградской области [20]. Необходимо отметить, что некоторые ТОС, имеющие юридический статус, фигурируют и в реестрах СОНКО, что еще раз подтверждает правовую схожесть этих форматов при определенных условиях. Для корректного сопоставления данные были переведены из абсолютных в относительные, для чего показатели числа действующих ТОС и СОНКО в муниципалитете были нормированы на 10 000 чел. населения по данным официальных органов статистики. Распределение муниципальных образований Калининградской области представлено на рисунке 4.

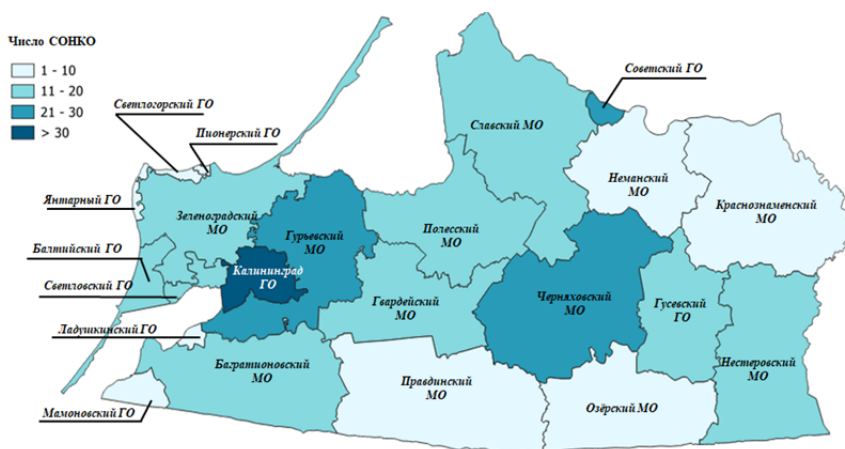


Рис. 3. Распределение числа СОНКО по муниципальным образованиям Калининградской области по состоянию 20 сентября 2024 г.

По итогу все муниципальные образования региона по представленности ТОС можно разделить на 4 группы.

Первая группа муниципальных образований, в которых представленность ТОС и СОНКО ниже среднеобластных значений. В этой группе оказались Пионерский, Светлогорский (в которых нет ни одного зарегистрированного ТОС), Гусевский городские округа и Гурьевский муниципальный район. Низкие значения Гурьевского района напрямую связаны с высокими показателями численности населения. Если смотреть на абсолютные значения, то район вполне сопоставим с другими и по числу ТОС (2 организации), и по числу СОНКО (25 организаций), но в перерасчете на численность населения район является худшим по интенсивности развития локальной самоорганизации населения.

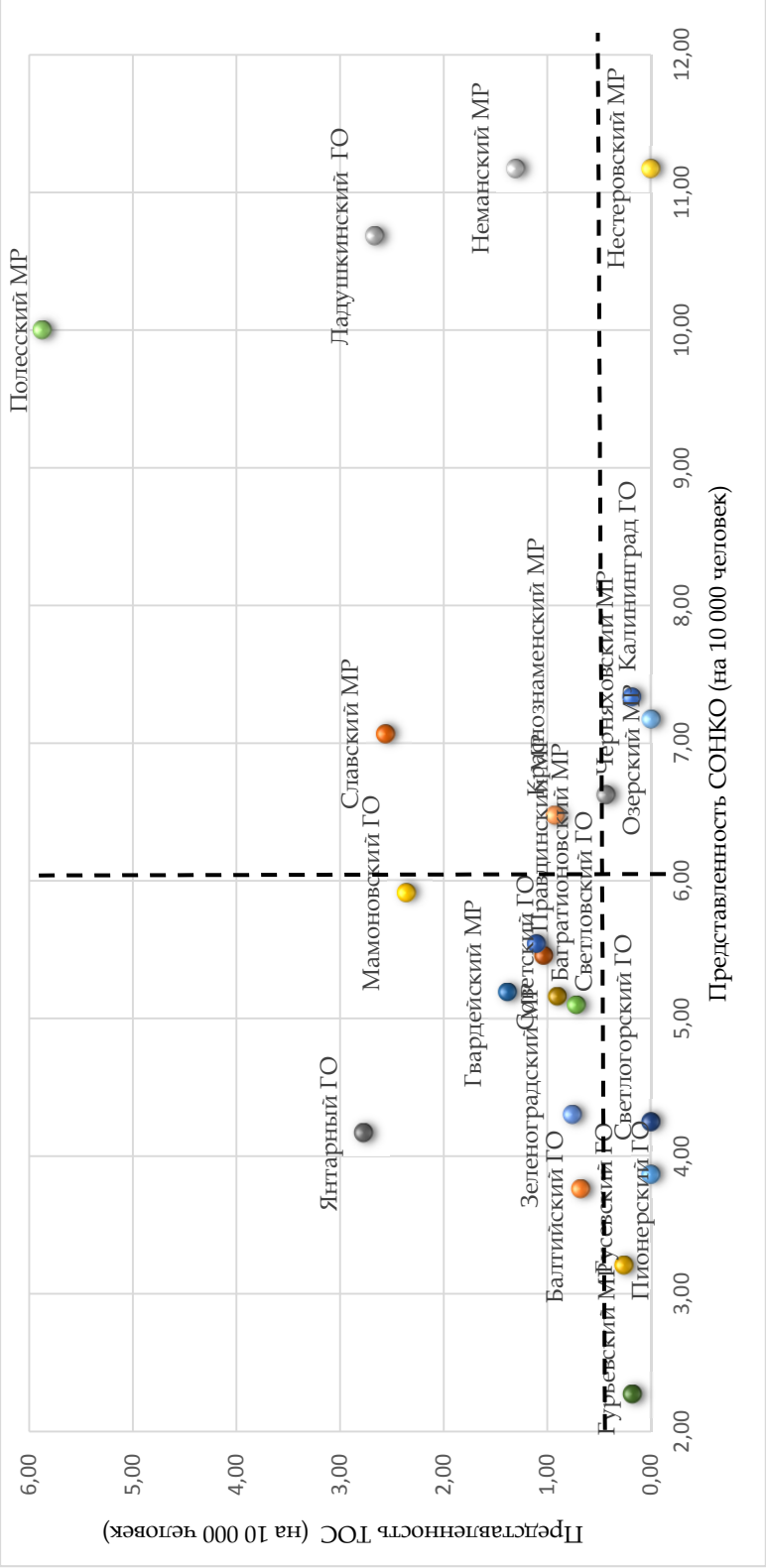


Рис. 4. Распределение муниципальных образований Калининградской области по представленности ТОС и СОНКО на 10000 чел. населения

Примечание: пунктирной линией отмечено среднее по Калининградской области значение показателя.



Вторая группа муниципалитетов имеет уровень представленности ТОС выше среднеобластного, но при этом представленность СОНКО ниже среднего по региону значения. В этой группе 9 муниципальных образований: 5 городских округов и 4 муниципальных района. При этом по представленности в муниципалитетах ТОС лидерами группы являются Янтарный и Мамоново (по 2 действующих ТОС).

Третья группа — муниципалитеты с низким параметром представленности ТОС (в том числе в двух из них нет ни одного действующего ТОС), но с уровнем представленности СОНКО выше среднеобластного. В этой группе оказалось 4 муниципалитета, в том числе Городской округ «Город Калининград». В абсолютных значениях Калининград имеет высокую представленность и ТОС (9 организаций), и СОНКО. В Калининграде действуют 359 социально ориентированных некоммерческих организаций, что составляет более половины от всех действующих в регионе СОНКО (618), но в перерасчете на численность населения областной центр уступает по этому параметру сразу нескольким «сельским» муниципалитетам региона.

В четвертую группу, в которой оба показателя выше среднеобластного уровня, входят 5 муниципальных образований региона. При этом группа преимущественно состоит из «сельских» периферийных районов области (Неманский, Краснознаменский, Славский и Полесский муниципальные районы) с примкнувшим к ним Ладушкинским городским округом. В этом городском округе зарегистрированы 1 ТОС и 4 СОНКО, но за счет невысокой численности населения по нормированным показателям муниципалитет оказался в числе лидеров. Лидерство 4 периферийных муниципальных образований, в которых выявлена высокая представленность как ТОС, так и СОНКО, неожиданно и отражает, по мнению авторов статьи, стремление местного населения к локальной территориальной (если говорить о ТОС) или функциональной (если говорить о СОНКО) самоорганизации. Примечательно, что еще два периферийных муниципалитета (Нестеровский и Озерский муниципальные районы) имеют высокую представленность СОНКО и, если бы имели по 2–3 действующих ТОС на своей территории, также оказались бы в лидирующей группе.

Некоторые структуры территориального общественного самоуправления в Калининградской области уже показывают высокую активность и результативность. Так, в Полесском муниципальном округе ТОС «Чистый берег» и ТОС «Хуторок» являются активными получателями субсидий и грантов от Фонда президентских грантов, Министерства по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, Правительства Калининградской области и Администрации муниципального образования «Полесский муниципальный округ». С точки зрения результативности их деятельности можно отметить, например, проект «ТОС объединяет спорт», подготовленный ТОС «Чистый берег» и получивший поддержку Министерства по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области. Проект был реализован в 2022 г., в его рамках в двух поселках района



(Нахимово и Ивановка) были открыты волейбольные площадки. Дальнейшие планы ТОС в этом направлении связаны с обустройством помещения для настольного тенниса в пос. Залесье (совместно с ТОС «Семейный клуб «Ромашка») и футбольной площадки в пос. Заливино [17]. Деятельность ТОС «Чистый берег» также показывает, что ТОС должны быть ориентированы на взаимодействие с другими общественными организациями, в том числе в межмуниципальном или межрегиональном форматах. Например, 21 декабря 2024 г. состоялось открытие новогодней ярмарки на территории исторической пивоварни «Бланкенштайн». В организации мероприятия участвовали как местные инициативные жители, так и местные организации, например пивоварня «Бланкенштайн» организовала бесплатную экскурсию, муниципальное бюджетное учреждение «Полесский культурно-досуговый центр» — выступление коллектива «Созвучие». С помощью выделенных субсидий возле пивоварни местными жителями ранее было создано арт-пространство, проект был завершен 1 ноября 2024 г. [16].

Социально ориентированная некоммерческая организация и территориальное общественное самоуправление выступают распространенными формами локальной самоорганизации населения. При этом первые объединяют людей общей целью (благотворительность, религиозная деятельность, экология, история, молодежная политика и пр.) а вторые — общей территорией. Оба эти формата при регистрации в качестве юридических лиц позволяют не только выстраивать отношения с органами власти на местах (например, многие СОНКО региона являются получателями государственной и муниципальной финансовой и имущественной поддержки), но и претендовать на грантовую поддержку федеральных или негосударственных программ и проектов, что позволяет привлекать средства на решение социально-экономических проблем на локальном уровне. Нередко данные средства тратятся на повышение качества жизни местного населения через развитие разнообразных объектов инфраструктуры и человеческого капитала. Этим объясняется высокий уровень присутствия СОНКО и ТОС в периферийных муниципалитетах, где население, а чаще всего социальные инноваторы в условиях дефицита местных бюджетных средств на развитие стараются использовать все возможные способы локальной самоорганизации населения для решения общих проблем, в том числе с возможностью привлечения для этих целей дополнительных источников финансирования [7; 18].

Заключение

С 2017 г. в Калининградской области, как и в России в целом, наблюдается новая волна интереса к ТОС, что связано в упрощением процедуры создания таких сообществ (например, с отказом от обязательной регистраций ТОС в качестве юридического лица) и расширением возможности получения финансирования их деятельности, в том числе за счет привлечения денежных средств на грантовой основе. Если



в 2020 г. в регионе было зарегистрировано 3 действующих ТОС (все в качестве юридических лиц), то уже к середине 2024 г. насчитывалось 56 действующих ТОС, из которых 10 получили статус юридических лиц (позволяющий претендовать на финансовую поддержку через федеральные и неправительственные конкурсы и грантовые программы). При этом активно создаются ТОС не только в административном центре — Калининграде, но и в периферийных сельских муниципалитетах региона. Так, лидером по числу ТОС среди всех муниципальных образований региона является Полесский муниципальный район, в котором функционируют 10 ТОС, из них 3 имеют статус юридического лица.

Для большинства периферийных муниципальных образований Калининградской области высокий уровень представленности ТОС (их число в расчете на 10 000 чел. населения) напрямую коррелирует с высоким уровнем представленности и социально ориентированных некоммерческих организаций (число СОНКО на 10 000 чел. населения). Авторы статьи, принимая высокую схожесть ТОС и СОНКО как форм локальной самоорганизации населения, принципиальную разницу между этими формами видят в том, что ТОС объединяют людей по территориальному признаку (что делает эти объекты весьма притягательными для последующих экономико-географических исследований), а СОНКО — общей идеей, задачей или проблемой и не имеет четкой территориальной привязки (СОНКО может вести свою деятельность не по месту юридической регистрации или оказывать влияние на более обширные территории).

Подводя итог, констатируем, что уровень развития гражданского общества любого региона России можно оценивать через уровень развития в нем разнообразных форм общественной самоорганизации, при этом оценка вовлеченности населения в решение локальных территориальных проблем целесообразна через определение наличия в регионе территориальных общественных самоуправлений.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-27-00085 «Роль социально-культурных центров сельской местности в территориальном преобразовании и повышении качества жизни населения» (<https://rscf.ru/project/24-27-00085/>).

Список литературы

1. Безвиконная Е. В. Территориальное общественное самоуправление как условие реализации самоорганизационного потенциала местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 17–20. EDN: NEEKIZ.
2. Быкова А. Г., Гузий А. Е. К вопросу о взаимодействии органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 12–15. EDN: TTIGZR.
3. Волошенко М. Н. Территориальное общественное самоуправление как один из аспектов социально-политической организации гражданского общества в Российской Федерации // Вопросы политологии. 2012. № 1 (5). С. 70–77. EDN: PCYTWR.



4. Гребенникова А.А. Организация территориального общественного самоуправления : учебное пособие. М., 2018. doi: 10.12737/textbook_59b62bdc5e397.73304023. EDN: ZSCGGH.

5. Дербенева В.В., Захарчук Е.А., Пасынков А.Ф. Развитие инициативного бюджетирования в регионах РФ (на примере Свердловской области) // Финансовый журнал. 2020. Т. 12, №3. С. 60–75. doi: 10.31107/2075-1990-2020-3-60-75.

6. Жестянников С.Г. Общественное участие как инструмент развития территории (из опыта Вологодского муниципального района Вологодской области) // Проблемы развития территории. 2021. Т. 25, №1. С. 52–67. doi: 10.15838/ptd.2021.1.111.3.

7. Калининградское село в начале XXI века: производство, расселение, социальные инновации : монография / под ред. Г.М. Федорова. Калининград, 2022. EDN: XZXPWR.

8. Малышкина Д.А. Вопросы информированности населения о деятельности ТОС в решении вопросов благоустройства городской среды // Урбанистика. 2023. №1. С. 41–46. doi: 10.7256/2310-8673.2023.1.39184. EDN: KBYVMВ.

9. Материалы к семинару «Вопросы создания территориальных общественных самоуправлений, их деятельности и реализации ими собственных инициатив по вопросам местного значения». URL: https://kuibyshv.nso.ru/sites/kuibyshv.nso.ru/wodby_files/files/page_2276/metodicheskie_rekomendacii_po_sozdaniyu_tos_ih_deyatelnosti_i_realizacii_sobstvennyh_iniciativ_po_voprosam_mestnogo_znacheniya.pdf (дата обращения: 24.01.2025).

10. Медведева Н.В., Фролова Е.В., Рогач О.В. Взаимодействие и перспективы партнерства территориального общественного самоуправления с местной властью // Социологические исследования. 2021. №10. С. 72–82. doi: 10.31857/S013216250015275-5. EDN: NHSLVN.

11. Мерсиянова И.В. Территориальное общественное самоуправление как форма общественного участия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. №3. С. 149–168. EDN: MUKSO.

12. Мерсиянова И.В., Корнеева И.Е. «Городское молчание» в Москве: предпосылки и вовлеченность населения в практики гражданского общества // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. №6 (130). С. 48–66. doi: 10.14515/monitoring.2015.6.04. EDN: VVTPBH.

13. Методические рекомендации по формированию единого подхода системы общественного самоуправления. URL: <https://adm.gov86.org/files/2023/informacia/metodicheskie-rekomendatsii.pdf> (дата обращения: 24.01.2025).

14. Немцева Ю.С. Опыт развития и поддержки территориального общественного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Известия Юго-Западного государственного университета. Сер. Экономика. Социология. Менеджмент. 2019. Т. 9, №2 (31). С. 241–248. EDN: GSKCSO.

15. Никитина А.А. Формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления в Ростовской области: правовое регулирование и практика // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. №88. С. 119–133. doi: 10.24412/2070-1381-2021-88-119-133. EDN: IHMMAI.

16. Музей старой немецкой школы Вальдвинкель. URL: https://vk.com/museumwaldwinkel?w=wall-170127825_9554 (дата обращения: 12.02.2025).

17. ТОС «Чистый берег». URL: https://vk.com/wall-198755663_292 (дата обращения: 12.02.2025)

18. Повышение ценности сельской местности в России: опыт и пути внедрения социальных инноваций в Калининградской области : монография / под ред. Г.М. Федорова. Калининград, 2023. URL: <https://publish.kantiana.ru/catalog/non-periodical/monografii/978-5-9971-0807-6/>. EDN: BVFGCQ.



19. Развитие движения ТОС на современном этапе. О практике взаимодействия органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления в субъектах Российской Федерации. URL: <https://tos29.ru/upload/medialibrary/79d/ek05szf6vfm8b6lczzn6k30vxxfho15r.pdf> (дата обращения: 22.02.2025).

20. Реестр социально ориентированных некоммерческих организаций Калининградской области. Некоммерческие организации Калининградской области. URL: <https://nko.gov39.ru/for-sonko/contacts-sonko/> (дата обращения: 18.01.2025).

21. Реестр территориальных общественных самоуправлений Калининградской области (по состоянию на 20.09.2024). Некоммерческие организации Калининградской области. URL: <https://nko.gov39.ru/for-tos/tos/> (дата обращения: 18.01.2025).

22. Стрельников А.О. Правовое регулирование деятельности территориального общественного самоуправления // Актуальные проблемы российского права. 2017. №4 (77). С. 41–48. doi: 10.17803/1994-1471.2017.77.4.041-048. EDN: YSRIAR.

23. ТОС: от законодательных основ к практике реализации / ИУРП РАНХиГС. М., 2021.

24. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 08.08.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 14.01.2025).

25. Фонд президентских грантов. URL: <https://xn--80afcdbalict6afooklqi5o.xn--p1ai/public/home/about> (дата обращения: 22.02.2025).

26. Хамитова Д.И. Проблемы правового регулирования деятельности территориального общественного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. №6. С. 72–73. EDN: QCWWCP.

27. Чекавинский А.Н., Ворошилов Н.В. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. №6 (42). С. 153–168. doi: 10.15838/esc/2015.6.42.9. EDN: V EHWEB.

28. Что такое ТОС и зачем он нам нужен? // Новости 66. URL: <https://66.ru/news/society/266451> (дата обращения: 24.01.2025).

29. Шкуркина Е.В., Лаврентьева И.П. Развитие территориального общественного самоуправления: проблемы и перспективы поддержки со стороны органов власти // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2014. №19. С. 147–151. EDN: RWGNKB.

30. Щепачёв В.А. Проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. №6. С. 26–31. doi: 10.18572/1813-1247-2018-6-26-31. EDN: USTZFA.

31. Этапы развития территориального общественного самоуправления в Калининградской области. Ретроспектива и рекомендации. Панельная сессия «Территориальное общественное самоуправление в Калининградской области — год 2024» // Официальный телеграмм-канал территориального общественного самоуправления в Калининградской области. URL: <https://web.telegram.org/a/#-1002073535009> (дата обращения: 18.01.2025).

32. Shepard B. Community Projects as Social Activism: From Direct Action to Direct Services. L., 2015.

33. Stephenson M., Zanotti L. Peacebuilding through Communitybased NGOs: Paradoxes and Possibilities. Sterling, VA, 2012.



Об авторах

Иван Сергеевич Гуменюк — кандидат географических наук, директор Центра геополитических исследований Балтийского региона, Институт геополитических и региональных исследований, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: IGumeniuk@kantiana.ru

<https://orcid.org/0000-0002-8477-5342>

SPIN-код: 3061-5130

Вероника Юрьевна Кудрявцева — магистрант, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Россия.

E-mail: kveronika.2000@mail.ru

I. S. Gumenyuk, V. Y. Kudryavtseva

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT (TPGS) AS A FORM OF LOCAL SELF-ORGANIZATION OF THE POPULATION

Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia

Received 26 February 2025

Accepted 30 March 2025

doi: 10.5922/vestniknat-2025-2-2

To cite this article: Gumenyuk I. S., Kudryavtseva V. Y., 2025, Territorial Public Self-government (TPGS) as a form of local self-organization of the population, *Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Natural and Medical Sciences*, №1. P. 18—36. doi: 10.5922/vestniknat-2025-2-2.

Currently, significant attention is being devoted at various levels of government to the development of civil society, with support directed toward projects initiated by non-profit organizations (NPOs), local communities, and territorial public self-government bodies (TPSGs). A key requirement for these projects is the direct involvement of citizens in the processes of discussion, decision-making, and project implementation. This article analyzes the historical development of TPSGs in Russia, noting a renewed interest in this form of organization following 2015, reflected particularly in the active emergence of new TPSGs. The study compares TPSGs as a form of local self-organization with other formats, including NPOs. The authors conclude that, while there are several differences between TPSGs and NPOs, the primary distinction lies in their foundational principles: NPOs are formed around a common goal (tasks or problems to be addressed), whereas TPSGs are based on territorial affiliation. Empirical findings indicate that in the Kaliningrad region, a modern wave of TPSG formation began in 2017, with the number of TPSGs increasing from 3 to 56 between 2020 and 2024. At present, there is a high density of TPSGs (number per 10,000 inhabitants) in rural and peripheral municipalities. Furthermore, for most peripheral municipalities in the Kaliningrad region, a high level of TPSG presence correlates strongly with a significant number of socially oriented non-profit organizations (SONPOs).

Keywords: territorial public self-government (TPGS), Kaliningrad region, non-profit organization (NPO), socially oriented non-profit organization (SONPO)



The authors

Dr Ivan S. Gumenyuk, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Russia.

E-mail: IGumeniuk@kantiana.ru

<https://orcid.org/0000-0002-8477-5342>

SPIN-код: 3061-5130

Veronica Y. Kudryavtseva, Student, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia.

E-mail: kveronika.2000@mail.ru