

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

© Колесникова Виктория Николаевна

обучающийся

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова

Россия, Улан-Удэ

viktoria.kolesnikova.04.04@bk.ru

Аннотация. Настоящая статья посвящена особенностям правового обеспечения деятельности ТОС в Республике Бурятия. Рассматривается система нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ТОС, от международных документов до уставов самих ТОС. Значительное внимание уделяется сопоставлению недействующего Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нового Федерального закона № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», а также региональному законодательству Республики Бурятия. Выбор темы исследования обусловлен актуальностью оценки тех преобразований, которые претерпел правовой статус органов муниципальной власти при переходе на одноуровневую модель её организации. На примере Республики Бурятия показано, как региональное законодательство конкретизирует федеральные нормы и создает эффективные механизмы поддержки.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, ТОС, правовое регулирование, иерархия нормативных актов, Федеральный закон № 33-ФЗ, Республика Бурятия, государственная поддержка ТОС.

HIERARCHY OF LEGAL REGULATION
OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT
(ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF BURYATIA)

Victoria N. Kolesnikova

Student

Dorzhi Banzarov Buryat State University

Ulan-Ude, Russia

viktoria.kolesnikova.04.04@bk.ru

Abstract. This article focuses on the legal aspects of local government in the Republic of Buryatia. The system of regulatory legal acts regulating the activities of TOS, from international documents to the charters of TOS themselves, is considered. Considerable emphasis is given to juxtaposing the defunct Federal Law No. 131-FZ "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and the new Federal Law No. 33-FZ "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Power", as well as the regional legislation of the Republic of Buryatia. The research topic is chosen due to the pressing need to assess the transformations that the legal status of municipal authorities has undergone in the course of transitioning to a single-level organizational model. The example of the Republic of Buryatia shows how regional legislation specifies federal norms and creates effective support mechanisms.

Keywords: territorial public self-government, TPSG, legal regulation, hierarchy of normative acts, Federal Law No. 33-FZ, Republic of Buryatia, state support of TPSG.

Территориальное общественное самоуправление относится к формам прямого волеизъявления граждан в системе местной власти, выполняя вспомогательную функцию по отношению к муниципальным органам при разрешении локальных вопросов. В связи с принятием Федерального закона № 33-ФЗ, закрепляющего переход на одноуровневую модель МСУ, возникает необходимость переосмысления правового статуса ТОС.

Как отмечает Давыдов А. А. в своей диссертации: «в период действия Федерального закона №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» действовала модель федерального/регионального/муниципального регулирования, то есть правовое регулирование осуществлялось на всех уровнях публичной власти. Однако в ходе муниципальной реформы 2003 года законодатель пришел к выводу о неготовности субъектов Федерации осуществлять собственное правовое регулирование данной сферы». Данное решение, по мнению автора, является «весьма непоследовательным, поскольку в регулировании многих иных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления региональное законодательство занимает главенствующую роль» [7, с. 162].

С принятием нового Федерального закона № 33-ФЗ особую значимость приобретает вопрос о роли регионального и местного законодательства в развитии ТОС. Цель статьи — проанализировать структуру правового регулирования ТОС, выявить изменения, внесенные новым законом, и оценить роль регионального и местного уровней на примере Республики Бурятия как признанного лидера России по развитию данного института.

Как известно, Российская Федерация имеет федеративное устройство, поэтому законодательство подразделяется на три уровня: федеральное, региональное и местное. Наряду с этим следует принимать во внимание также международные правовые документы.

Европейская хартия местного самоуправления (1985 г.) представляет собой базовый международный акт в рассматриваемой сфере. Документ раскрывает содержание понятия местного самоуправления, закрепляет его руководящие идеи, определяет предметы ведения органов муниципальной власти и порядок реализации их полномочий. Как пишет А. Р. Тедеева: «хартия основана на принципе субсидиарности — нет смысла передавать наверх вопросы, которые есть возможность решить на нижних уровнях: местные сообщества могут выполнить большое количество управленческих задач, а государство привлекать только в крайних случаях. Цель Хартии — защита местных органов власти и обеспечение соблюдения их прав» [9, с. 312]. Итак, самостоятельность органов местного самоуправления признаётся на международном уровне.

Федеральный уровень представлен основным законом государства — Конституцией РФ, в частности ст. 12, согласно которой местное самоуправление признается и гарантируется [1, ст. 12]. Конституция Российской Федерации служит основой для законодательной регламентации ТОС, обеспечивая фундаментальные права населения на независимое разрешение вопросов локального характера. Федеральный уровень правового регулирования ТОС так же закреплен в Федеральном законе от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», в частности ст. 42 «формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» и ст. 50 «территориальное общественное самоуправление». Вместе с тем, приступая к изучению данного акта, нельзя не упомянуть тот факт, что его предшественниками, утратившими силу, выступали Федеральный закон от

28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Выделим ключевые черты правового положения ТОС, закреплённые в законе № 33-ФЗ:

1) на местном уровне ТОС рассматривается в качестве аналога муниципального органа власти [2, ст. 50];

2) специальным нормативным актом, регулирующим отношения по созданию и деятельности ТОС, выступает Федеральный закон № 33-ФЗ;

3) ТОС строится по территориальному принципу, а не на основе персонального членства [2, ст. 50];

4) самостоятельность ТОС ограничена: его формирование и работа могут осуществляться исключительно с участием органов местного самоуправления муниципального образования [2, ст. 50];

5) порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется НПА представительного органа муниципального образования [2, ст. 50];

6) территориальный принцип функционирования ТОС, что закреплено в п. 2 ст. 50 [2, ст. 50];

7) законодатель закрепил возможность существования ТОС в двух формах: без образования юридического лица (регистрации подлежит только устав ТОС в администрации поселения, расчётного счёта нет) и в качестве юридического лица (подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме — некоммерческая организация (НКО). Есть расчётный счёт в банке, возможность самостоятельно распоряжаться финансовыми и материальными ресурсами) [2, ст. 50].

Итак, федеральный закон №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» содержит общие принципы функционирования ТОС, создающие единообразный подход к реализации права граждан на осуществление функционирования ТОС. А также выделить некоторые различия правового регулирования ТОС Федеральными законами № 131-ФЗ и № 33-ФЗ, которые приведены в таблице 1.

Таблица 1

Различия правового регулирования ТОС федеральными законами № 131-ФЗ и № 33-ФЗ

Параметр	№ 131-ФЗ (ст. 27)	№ 33-ФЗ (ст.50)
Возрастной ценз для участия в собраниях	С 16 лет	С 18 лет
Масштаб территорий, на которые распространяет деятельность ТОС	Подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный дом, группу домов, жилой микрорайон, сельский населённый пункт	Исключен подъезд многоквартирного жилого дома
Формулировка цели деятельности ТОС	Органы ТОС «представляют интересы» населения	Органы ТОС «действуют в интересах» населения — формулировка более размыта, что ослабляет представительскую роль ТОС
Полномочия органов ТОС по исполнению решений	Обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан	Формулировка более сужена: обеспечивают исполнение «иных принятых на собраниях, конференциях граждан решений по вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения»
Бюджетная поддержка	Не упоминается	Предусмотрена поддержка за счёт бюджетных ассигнований бюджета субъекта РФ и местных бюджетов

Также согласно статьям 6, 7, 8 закона Республики Бурятия № 2940-V, он разграничивает полномочия регулирования ТОС между Народным Хуралом Республики Бурятия, Правительством Республики Бурятия и уполномоченным исполнительным органом. Таким образом, за Народным Хуралом закреплено принятие законов и утверждение расходов республиканского бюджета по поддержке ТОС. Закон также конкретизирует формы государственной поддержки ТОС, в число которых входят финансовая, информационная, консультационная и методическая поддержка, а также иные формы поддержки в соответствии с нормативными правовыми актами Республики Бурятия [4, ст. 1] (таблица 2).

Таблица 2

Формы государственной поддержки ТОС в Республике Бурятия

Форма	Содержание
Финансовая	Закон устанавливает механизмы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета республики, создавая не просто право на поддержку, а механизм бюджетного обеспечения.
Информационная	На законодательном уровне закрепляется функционирование специализированного интернет-портала (www.tosrb.ru), на котором размещается официальная информация о деятельности ТОС.
Консультационная и методическая	В законе отражено обязательство уполномоченного органа в проведении консультаций, издании методических материалов и организации обучающих мероприятий, что свидетельствует о повышении компетенций активистов ТОС.

Обобщая анализ четырёх представленных форм, можно утверждать, что территориальному общественному самоуправлению в Бурятии предоставляется системная поддержкой со стороны региональной власти.

Таким образом, закон Республики Бурятия от 9 мая 2018 года №2940-V «О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия» не дублирует федеральное законодательство, а конкретизирует организационно-правовой механизм поддержки ТОС со стороны органов государственной власти Республики Бурятия.

Локальный уровень правовой регламентации ТОС складывается из трёх составляющих: уставов муниципальных образований, нормативных актов представительных структур и правовых документов администраций на местах. Полномочия муниципального образования в части регулирования ТОС закреплены в федеральном законе № 33-ФЗ. Правовую базу деятельности ТОС столицы Республики Бурятия составляют Устав городского округа «Город Улан-Удэ» [5, ст. 10] и Положение о территориальном общественном самоуправлении в городском округе «Город Улан-Удэ» [6], утвержденное решением Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 20.10.2005 № 268-32 (ред. от 24.04.2024).

Уставы и положения, касающиеся ТОС, приняты не только в Улан-Удэ, но и в каждом муниципалитете Республики Бурятия. В столичном округе статья 10 Устава городского округа «Город Улан-Удэ» определяет, что понимается под ТОС, называет формы, в которых он может осуществляться, устанавливает пределы территорий и порядок утверждения устава ТОС. Отдельное Положение о ТОС в городском округе включает главы, которые освещают общие вопросы, организационно-правовые начала, финансовые и имущественные основы, а также процедуры наступления ответственности и прекращения функционирования ТОС.

Заключительным правовым уровнем регулирования ТОС является устав территориального общественного самоуправления, содержание которого определено федеральным законом № 33-ФЗ. Устав ТОС — это основополагающий документ, который конкретизирует общие нормы законодательства применительно к конкретному ТОС и регулирует его внутреннюю деятельность.

Можно сделать вывод, что законодательная база регулирования института ТОС в РФ имеет иерархическую структуру, представленную рисунком 1. Правовое регулирование ТОС представляет собой многоуровневую и взаимосвязанную систему, в которой каждый последующий уровень конкретизирует и развивает нормы предыдущего. Такая иерархическая структура позволяет обеспечить соблюдение международных стандартов и конституционных прав, единообразие правового регулирования на территории страны, учитывая региональные и местные особенности.

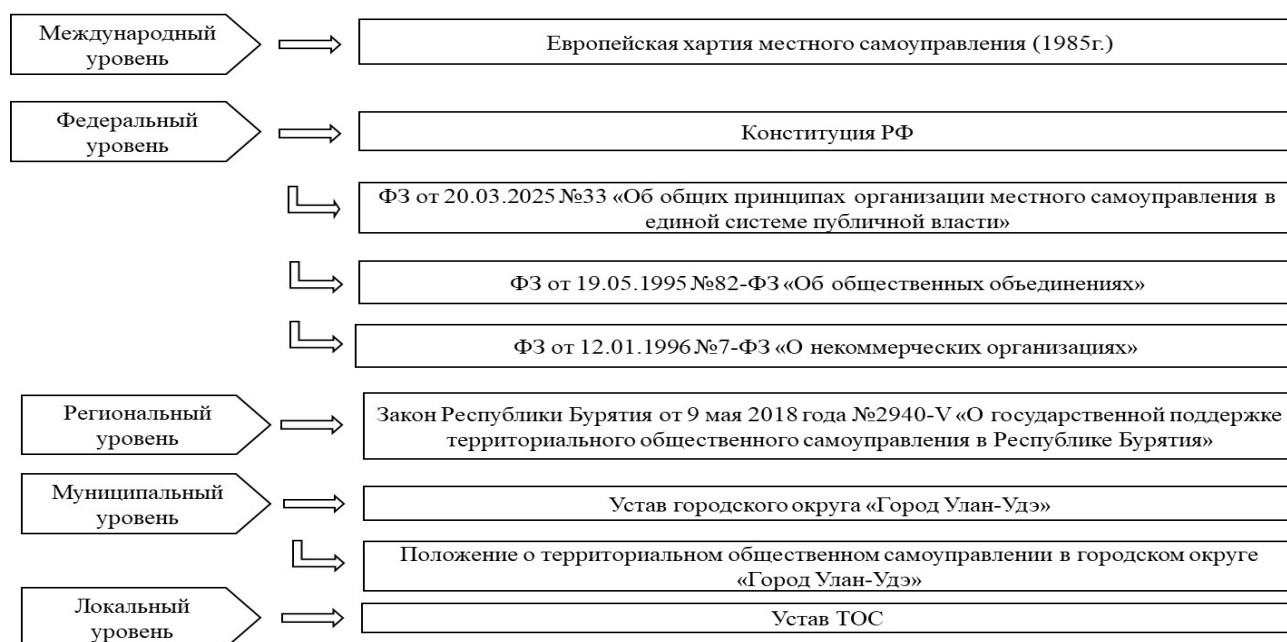


Рис. 1. Структура правовых основ регулирования ТОС

Нормативно-правовое обеспечение ТОС строится на принципе иерархии, где каждый последующий уровень конкретизирует нормы предыдущего, образуя единую систему регулирования: от международных и конституционных принципов через федеральные нормы к региональным, муниципальным и локальным актам. Сравнительный анализ законов № 131-ФЗ и № 33-ФЗ позволяет констатировать трансформацию правового статуса ТОС: новый закон превращает его из формы инициативной самоорганизации граждан в исполнительный механизм, встроенный в вертикаль публичной власти, что подтверждается изменениями возрастного ценза, территориальных границ и формулировок полномочий. Опыт Республики Бурятия демонстрирует, что проработанное региональное законодательство, закрепляющее финансовую, информационную, консультационную и методическую поддержку, является залогом устойчивого развития ТОС, создавая реальные механизмы реализации прав граждан и восполняя пробелы федерального уровня. Таким образом, иерархическая структура правового регулирования ТОС обеспечивает баланс между федеральным единообразием и учетом местных особенностей, при этом в условиях перехода на одноуровневую модель МСУ роль

регионального и муниципального законодательства становится еще более значимой, что подтверждается успешным опытом Бурятии.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (действующая редакция от 01.07.2020 г.). URL: <https://www.consultant.ru>.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: закон Российской Федерации от 20.03.2025 № 33. URL: www.consultant.ru.
3. Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 18.12.2025 № 1325-VII. URL: <https://base.garant.ru>.
4. О государственной поддержке территориального общественного самоуправления в Республике Бурятия: закон Республики Бурятия от 09.05.2018 № 2940-V. URL: <https://base.garant.ru>.
5. О принятии Устава городского округа «Город Улан-Удэ»: решение Улан-Удэнского Совета депутатов Республики Бурятия от 25.04.2019 № 542-52. URL: <https://base.garant.ru>.
6. О территориальном общественном самоуправлении в городском округе «Город Улан-Удэ»: решение Улан-Удэнского Совета депутатов Республики Бурятия от 20.10.2005 № 268-32. URL: <https://base.garant.ru>
7. Давыдов А. А. Территориальное общественное самоуправление в системе современных средств привлечения населения к муниципальной власти: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук: 12.00.02. Москва, 2021. С. 162.
8. Иванова К. А., Луценко Е. В. ТОС: От законодательных основ к практике реализации. Москва: Проспект, 2021. С. 9–10. URL: <https://docs.yandex.ru> (дата обращения: 31.07.2026).
9. Тедеева А. Р. Правовые основы территориального общественного самоуправления // Научное обеспечение сельского хозяйства горных и предгорных территорий: материалы II Всероссийской студенческой научно-практической конференции, Владикавказ, 25 ноября 2021 г. Владикавказ: Изд-во Горск. гос. аграрн. ун-та, 2021. Ч. 2. С. 312–313.

Статья поступила в редакцию 14.08.2026; одобрена после рецензирования 02.09.2026; принята к публикации 07.09.2026.