

Межрегиональная научно-практическая конференция «ТОС и местное самоуправление: история, развитие, перспективы»

А. Н. Zubkov, P. B. Savenkov, V. E. Kitaeva

Артем Николаевич Зубков, председатель Комитета Воронежской областной Думы по государственной политике, местному самоуправлению и Регламенту. 394006, г. Воронеж, ул. Кирова, д. 2. e-mail: art-zubkov@yandex.ru

Роман Васильевич Савенков, доктор политических наук, профессор кафедры социологии и политологии ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». 394053, г. Воронеж, Московский пр-т, 88, к. 202. E-mail: rvsav@yandex.ru

Виктория Евгеньевна Китаева, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права им. проф. В.С. Основина юридического факультета ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет». 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10-а, к. 712. E-mail: kitaevave@mail.ru

EDN: IRBQBC

Межрегиональная научно-практическая конференция «ТОС и местное самоуправление. История, развитие, перспективы» состоялась 21 мая 2026 года в Воронеже при содействии АНО Центр поддержки и продвижения общественных и муниципальных инициатив Воронежской области «Образ будущего», Ассоциации ТОС и местных сообществ Воронежской области, а также АНО Центр поддержки и развития городских сообществ «Вектор роста». Конференция была приурочена ко Дню территориального общественного самоуправления, учрежденному в 2021 году по инициативе Общероссийской ассамблеи ТОС.

Ключевыми темами конференции стали научно-теоретические и практические аспекты развития местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе, а также участие органов публичной власти в решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения). Особая значимость конференции обусловлена реформой местного самоуправления в стране и принятием нового Федерального закона от 20.03.2025 №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

С приветственным словом к участникам конференции обратились вице-спикер Государственной Думы РФ *Алексей Гордеев*, депутат Государственной Думы РФ *Андрей Марков*, член Общественной палаты Воронежской области, директор АНО «Вектор роста» *Илья Лобас*.

Любовь Александровна Овчинцева (ведущий научный сотрудник Центра аграрных исследований РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, Москва) в докладе «Самоорганизация граждан для решения вопросов местного знания — российский и зарубежный опыт» представила результаты развития ТОСовского движения в России: в 87 регионах РФ действуют 41 тыс. органов ТОС, 6% которых оформлены как юридические лица (что расширяет их возможности в развитии территории). В 2021 году Общероссийская ассоциация ТОС приняла единую Стратегию развития ТОС в РФ до 2030 года, главным результатом реализации которой должно стать значительное повышение качества жизни людей на территориях активности ТОС.

По наблюдениям Л. А. Овчинцевой, в мире накоплен богатый опыт поддержки инициатив населения. В странах ЕС местные сообщества берут на себя инициативу в определении и достижении целей развития, опираясь на собственные потребности и приоритеты. Источником финансирования становятся специальные отраслевые фонды. В ряде бразильских городов распространена практика участия граждан в распределении бюджетных средств на местные нужды, в США — поддержки местных инициатив за счет государственных программ, инициатив НКО и программ корпоративной социальной ответственности. В Китае действует комплексный план возрождения сельских районов, включающий строительство сельской инфраструктуры и благоустройства. Особенностью малайзийского опыта является всестороннее планирование развития: объединение вопросов жилищного строительства и благоустройства территории с вопросами образования и сельскохозяйственного производства. Российское движение ТОС действует как часть глобальной сети по поддержке местных инициатив и создания лучшего будущего в интересах местного населения.

Вероника Владимировна Полтавцева (председатель ТОС «Тихая сосна», г. Острогожск) в докладе «Территориальное общественное самоуправление: путь к доверию жителей» рассказала о трехлетнем опыте деятельности ТОС в условиях многоквартирной застройки, осветила проблемы взаимодействия с органами местного самоуправления и управляющей компанией, а также факторы, влияющие на уровень общественного доверия к данному институту. Импульсом к созданию ТОС послужило активное заселение дома молодыми семьями, которым не хватало инфраструктуры для детского досуга. Постепенно задача благоустройства трансформировала сообщество: субботники и совместные досуговые мероприятия (пикники, тематические вечеринки, товарищеские встречи) стали инструментами интеграции разновозрастных групп жителей и преодоления разобщенности между ними. За три года сформировалась устойчивая система традиций (празднование Нового года, Дня Победы, Масленицы, экологические акции), а также волонтерские

*А. Н. Зубков,
Р. В. Савенков,
В. Е. Китаева*
Межрегиональная
научно-практиче-
ская конференция
«ТОС и местное
самоуправление:
история, развитие,
перспективы»

и спортивные практики. В. Полтавцева выделила следующие проблемы функционирования ТОС:

1. Председатель ТОС работает безвозмездно, ощущает перегрузку от необходимости совмещения нескольких ролей.
2. Функции ТОС дублируются с управляющей компанией (благоустройство), что ведет к конфликтам и создает правовую коллизию.
3. Низкая степень взаимодействия с местной администрацией.
4. Дефицит материально-технической базы для проведения культурных мероприятий.
5. Активный орган ТОС выполняет публичные функции, но не имеет ресурсов и полномочий, сопоставимых с объемом ответственности. Для устойчивого развития необходим переход от точечной поддержки (софинансирование проектов) к системному муниципальному сопровождению, включая назначение ответственного координатора и упрощение документооборота.

Ольга Петровна Фадеева (заведующая отделом Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, г. Новосибирск) в докладе «Муниципальная реформа в современной России: сельский вектор» напомнила цели реформирования института МСУ: повышение эффективности управления территорией органами МСУ, снижение социальной напряженности, экономический рост и активизация участия населения в улучшении условий жизнедеятельности. Несмотря на то что в № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» 2025 года сохранилась возможность выбора региональными властями одно- или двухуровневой системы МСУ, большинство субъектов РФ начали склоняться в сторону одноуровневой системы. С точки зрения глав муниципальных районов, одноуровневая система имеет преимущество за счет экономии средств и времени и упрощения системы управления. К рискам ликвидации нижнего уровня сельских администраций докладчик отнес размывание доверия между властью, населением и локальным бизнесом, затруднения в коммуникации. Цифровизация предоставления государственных и муниципальных услуг пока не компенсирует удаление сельского уровня власти. Сельские территории, их жители должны сохранить свою «субъектность» в системе публичной власти.

Виктория Владимировна Черникова (доцент кафедры социологии и политологии ВГУ, член Общественной палаты Воронежской области) и *Галина Владимировна Черникова* (доцент кафедры социологии и политологии ВГУ) представили выступление «Двухуровневая модель местного самоуправления: социальный капитал и доверие как ресурсы развития территорий», в котором показали, как деятельность ТОС преобразует социальный капитал в реальные проекты благоустройства. Успешные практики самообложения граждан демонстрируют зависимость между уровнем доверия и готовностью населения вкладывать личные средства. Авторы обра-

тили внимание на финансовую несамостоятельность муниципальных образований, где доля местных налогов и неналоговых доходов остается невысокой, что снижает эффективность управленческих решений на местах. Для устойчивого развития территорий необходима не только корректировка бюджетного механизма, но и целенаправленная политика по сокращению дистанции между гражданами и муниципальной властью.

Елена Викторовна Дровяникова (специалист по работе с ТОС Ассоциации ТОС и местных сообществ Воронежской области, председатель ТОС «Радуга», Новоусманский район) в докладе «Партнерство ради общего блага» представила опыт системного преобразования территории на основе многостороннего партнерства между населением, администрацией, социальными и спортивными учреждениями. ТОС «Радуга» выступает инициатором решения широкого спектра задач — от благоустройства до общественной безопасности и экологического просвещения.

Докладчик выделила основные направления деятельности:

1. Благоустройство общественных пространств.
2. Развитие физической культуры и спорта.
3. Организация творческого и культурного досуга.
4. Экологическое просвещение и устойчивое развитие.
5. Общественная безопасность.

ТОС «Радуга» выстроил конструктивное сотрудничество с районной администрацией, которая предоставляет как финансовую, так и организационную поддержку.

Виктория Евгеньевна Китаева (преподаватель кафедры конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина ВГУ, член Общественной палаты Воронежской области) выступила с докладом «Формы организации населения как первичная ступень во взаимоотношениях с государством в свете Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Она отметила, что на современном этапе существует острый запрос на непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения, так как для достижения общегосударственных целей необходимо активное участие населения на местах. Проходящая сейчас реформа местного самоуправления дала новое определение понятию местного самоуправления, а именно: местное самоуправление — это признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации форма самоорганизации граждан, тогда как в Федеральном законе № 131-ФЗ местное самоуправление считалось формой осуществления народом своей власти.

Докладчик указала на значительное сокращение форм осуществления населением местного самоуправления в связи с исключением из закона таких форм, как: 1) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; 2) голосование по во-

*А. Н. Зубков,
Р. В. Савенков,
В. Е. Китаева*
Межрегиональная
научно-практиче-
ская конференция
«ТОС и местное
самоуправление:
история, развитие,
перспективы»

просам изменения границ или преобразования муниципального образования; 3) конференции граждан (остались для ТОС); 4) правотворческая инициатива граждан (теперь только ТОС вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению); и 5) сохранение возможности обращения граждан в органы местного самоуправления только Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В проводимой государством политике укрупнения муниципальных образований ТОС может восполнить отсутствие муниципальных органов управления в отдельных поселениях, взять на себя задачу решения некоторых вопросов местного значения. Проблемой является то, что ТОС не имеет устойчивой финансовой базы и недостаточно определен правовой статус председателя ТОС. В данной связи автором предлагается внести соответствующие изменения в федеральное и региональное законодательство.

Денис Андреевич Ткаченко (глава Гремяченского сельского поселения Хохольского района) представил доклад «Особенности взаимодействия ТОС и органов местного самоуправления на примере Гремяченского сельского поселения Хохольского района Воронежской области». Докладчик прошел путь от председателя ТОС «Метеор» до главы Гремяченского сельского поселения и уверен, что эффективность ТОС достигается выстраиванием системной, персонифицированной работы с активистами на каждой конкретной территории, с учетом ее особенностей и потребностей населения. С 2020 года он осуществлял детальное знакомство с активистами, анализ проблем территории, составление программы администрации по планированию проектов с учетом инфраструктурных ограничений (например, замена водопровода перед ремонтом дороги). В результате реализовано более 11 проектов, часть из них — без грантовой поддержки, за счет совместного финансирования администрации, спонсоров и жителей.

В качестве основных проблем выделено:

1. Отсутствие системной координации.
2. Необходимость учета локальной специфики каждого населенного пункта.
3. Дефицит доверия и коммуникации с жителями.

Автор высказался в пользу двухуровневой системы, отметив, что для малых поселений (от 300 до 3000 человек) одноуровневая система создает риск исчезновения, тогда как крупные поселения способны удержаться.

ТОС является не просто исполнителем проектов, а ближайшим к населению звеном, через которое решаются вопросы местного значения, включая социальную поддержку, и именно системное взаимодействие с активистами обеспечивает устойчивость этой модели.

Роман Васильевич Савенков (профессор кафедры социологии и политологии ВГУ) в докладе «ТОС как механизм укрепления межличностного и институционального доверия» напомнил о противоречивых российских цивилизационных особенностях: с одной стороны — низкая способность к самоорганизации, потребность во внешнем импульсе, в государстве, с другой стороны — развитый коллективизм и солидарность в достижении общих целей и решении общих проблем. Практика сельских ТОС позволяет одновременно усиливать межличностное и институциональное доверие. Развитие городских органов ТОС требует иных организационных инструментов.

Артём Николаевич Зубков (председатель Комитета по государственной политике, местному самоуправлению и Регламенту Воронежской областной Думы) выступил на тему «Влияние практик территориального общественного самоуправления на удовлетворенность качеством жизни: социальные эффекты формирования доверия и гражданской субъектности». Он подчеркнул, что системное развитие органов ТОС началось в 2014 году по поручению губернатора Воронежской области А. В. Гордеева, что позволило реализовать проектов на сумму более 1,5 млрд рублей. Однако главный результат одиннадцатилетнего существования ТОС в Воронежской области — развитие людей, раскрытие их качеств и формирование регионального сообщества.

Докладчик убежден, что ТОС работает там, где возникает организованное, сплоченное местное сообщество с общими ценностями, меняющее культуру совместного проживания. Уникальная черта воронежских ТОС — это наставничество, когда опытные лидеры делятся опытом с другими, несмотря на конкуренцию за гранты. Это формирует не локальное, а региональное сообщество. В настоящее время ТОС стал поставщиком кадров, председатели ТОС избираются депутатами и главами поселений, переходят в НКО и предпринимательство. Ключевыми проблемами развития ТОС названы:

1. Дефицит лидеров ТОС.
2. Неспособность ТОС решать текущие повседневные задачи.
3. Высокий возраст большинства лидеров ТОС.
4. Сопротивление местных администраций.

Дмитрий Михайлович Rogozin (старший научный сотрудник Института социологии ФНИСЦ РАН, г. Москва) в докладе «Автоэтнография села, или Организация мониторинга сельского развития с участием сельских жителей» описал практический опыт социологического исследования населения в современных условиях, раскрыл особенности мировоззрения и поведенческих практик современного сельского жителя.

Александр Михайлович Никулин (директор Центра аграрных исследований РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва) и *Екатерина Сергеевна Никулина* (научный сотрудник Центра аг-

*А. Н. Зубков,
Р. В. Савенков,
В. Е. Китаева*
Межрегиональная
научно-практиче-
ская конференция
«ТОС и местное
самоуправление:
история, развитие,
перспективы»

рарных исследований РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва) представили результаты социологического исследования ТОС Воронежской области в рамках проекта АНО «Вектор роста» «ТОС и власть: вместе сильнее». С участниками ТОС-движения из шести районов области было проведено 10 круглых столов и 50 полуструктуризованных индивидуальных интервью. Устойчивый рост числа органов ТОС в Воронежской области указывает на реализацию в регионе последовательной политики поддержки. Почти 80% поддержанных региональными властями проектов ТОС по итогам конкурсного отбора касались благоустройства общественных пространств и поддержания базовой инфраструктуры. Результаты опроса подтвердили ключевой характер органов ТОС как инструмента повышения уровня социального доверия. ТОС создается жителями «снизу», и постепенно превращается в механизм сохранения и развития местных сообществ. Участники ТОС движения отмечают заинтересованность и вовлеченность воронежских региональных и местных властей в проектах ТОС. Респонденты признают накопление опыта организации ТОС, институализацию повседневной деятельности.

Социологов удивило постоянное взаимодействие ТОС разных районов друг с другом, несмотря на конкуренцию за ограниченные финансовые ресурсы в рамках грантовых конкурсов. Исследование позволило определить факторы, сдерживающие развитие ТОС: усложняются отчеты и бюрократические процедуры, инфляция ограничивает возможности использования финансовой поддержки, среди участников ТОС преобладают жители в возрасте. Респонденты также отметили объективные трудности создания ТОС в многоквартирных домах городов.

Воронежская область — успешный пример минимизации влияния объективных и субъективных сдерживающих факторов на пути развития ТОС-движения и потенциальных рисков для сохранения уже достигнутых результатов, прежде всего, потому что все заинтересованные и потенциальные участники видят в ТОС институт, в котором достигнут баланс содержательно-ценностного и функционально-прагматичного компонентов. ТОСы выступают форпостом обустройства территорий на микроуровне, образцом самоорганизации на местах, и именно благодаря поступательному развитию снизу происходит преобразование сельских территорий в Воронежской области.

Interregional scientific-practical conference “Territorial Public Self-Government (TPSG) and Local Self-Government: History, Development and Prospects”

Artem N. Zubkov, Chairman of the Committee of the Voronezh Regional Duma on State Policy, Local Self-Government and Regulations. Kirov St., 2, Voronezh, 394018, Russia.
E-mail: art-zubkov@yandex.ru

Roman V. Savenkov, DSc (Political Science), Professor, Department of Sociology and Political Science, Voronezh State University. Moskovsky Prosp., 88, Voronezh, 394053, Russia. E-mail: rvsav@yandex.ru

Victoria E. Kitaeva, Lecturer, Prof. V. S. Osvin Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law, Voronezh State University. Lenina Pl., 10a, Voronezh, 394018, Russia. E-mail: kitaevave@mail.ru

*А. Н. Зубков,
Р. В. Савенков,
В. Е. Китаева*
Межрегиональная
научно-практиче-
ская конференция
«ТОС и местное
самоуправление:
история, развитие,
перспективы»