


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»

Работа выполнена в СНО «Юстициар»


СОГЛАСОВАНО

Начальник отдела ОН и ПКРС
Е.М. Дмитриадзи


(подпись)
« 04 » 06 2026 г.

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
А.В. Космыани


(подпись)
« 04 » 06 2026 г.

Декан СГФ



О.А. Кузьмина

(подпись)
« 04 » 06 2026 г.

*«Территориальное общественное самоуправление в рамках национального проекта
«Инфраструктура для жизни»»*

Комплект конструкторской / проектной документации

Руководитель СНО


02.06.26
(подпись, дата)

О.А. Кузьмина


Руководитель проекта


02.06.26
(подпись, дата)

С.Н. Чащина

Комсомольск-на-Амуре 2025

Карточка проекта

Название	Территориальное общественное самоуправление в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни»
Тип проекта	научно-исследовательский проект с дальнейшей публикацией РИНЦ
Исполнители	Рупп Кристина Игоревна, группа 2ЮР6-1 
Срок реализации	2025-2026

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»
ЗАДАНИЕ
на разработку

Название проекта: «Территориальное общественное самоуправление в рамках
национального проекта «Инфраструктура для жизни»

Назначение:

Область использования: развитие местного законодательства и сотрудничество
госорганов с территориальными общественными объединениями и общинами корен-
ных малочисленных народов

Нормативно-правовая база:

1. Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Рос-
сийской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 20.03.2025
№ 33-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе
публичной власти";
3. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных мало-
численных народов Российской Федерации»;
4. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27.11.2024 №
530-СФ «О национальном проекте «Инфраструктура для жизни»»;
5. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Стратегия простран-
ственного развития РФ на период до 2030 года»;
6. Распоряжение Правительства РФ от 08.05.2025 № 1161-р «О Концепции устой-
чивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока
Российской Федерации на период до 2036 года»;
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ;
8. Материалы прямой линии губернатора Хабаровского края от 24 марта 2026

Практический результат разработки проекта: исследование отражает актуальные
проблемы правового регулирования деятельности территориального общественного
самоуправления (ТОС) как инструмента реализации национального проекта «Инфра-
структура для жизни»; выявляет пробелы в нормативном обеспечении финансовой и
организационной самостоятельности ТОС, в том числе ТОС коренных малочисленных
народов; предложения направлены на устранение противоречий и обеспечение эффек-
тивного участия граждан в создании инфраструктуры нового

чества.

Задачи проекта:

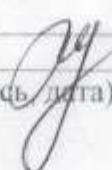
- изучить нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность ТОС в контексте национального проекта «Инфраструктура для жизни»;
- установить особенности правового статуса ТОС как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- проанализировать проблемные аспекты реализации ТОС на территории Хабаровского края, включая территории компактного проживания коренных малочисленных народов.
- предложить механизмы вовлечения объектов этнокультурного наследия в хозяйственный оборот через ТОС.
- разработать рекомендации по взаимодействию органов публичной власти и ТОС.

План работ

Наименование работ	Срок
Изучить национальный проект «Инфраструктура для жизни», который состоит из 12 федеральных проектов, представляющих собой продолжение ранее действовавших национальных проектов и государственных программ Российской Федерации национальном проекте	<i>Октябрь 2025</i>
Изучить актуальные проблемы по теме исследования в Хабаровском крае	<i>Октябрь 2025</i>
Провести анализ нормативно-правовой базы по теме исследования	<i>Ноябрь 2025</i>
Подготовка текста научной статьи для публикации результатов исследования в материалах конференции	<i>январь 2026</i>
Разработка проекта ТОС коренного малочисленного народа в Хабаровском крае	<i>Январь – апрель 2026</i>
Подготовка отчета по проекту	<i>Май 2026</i>

Руководитель проекта _____

(подпись, дата)

 10.10.25 С.И. Чашина

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»

ПАСПОРТ ПРОЕКТА

*«Территориальное общественное самоуправление в рамках
национального проекта «Инфраструктура для жизни»»*

Руководитель проекта



(подпись, дата)

20.10.25 С.И. Чашина

Комсомольск-на-Амуре 2025.

Содержание

1. Описание исследовательского поля изучения проблемы	7
и ее актуальность.....	7
3. Теоретическое обоснование проблемы.....	23
4. Анализ правоприменительной практики	32
5. Проект решения проблемы.....	41
5.1. Сущность предлагаемого проектного решения.....	41
5.2 Решение проблемы отсутствия специального правового статуса ТОС КМН... 42	
5.3 Решение проблемы правового механизма вовлечения объектов культурного наследия в хозяйственный оборот.....	42
5.4 Решение проблемы финансовой самостоятельности и источников дохода ТОС	43
5.5 Решение проблемы участия молодежи в ТОС	44
5.6 Решение проблемы интеграции ТОС в национальный проект «Инфраструктура для жизни»	45
5.7 Механизм реализации Устава в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни»	46
5.8 Ожидаемые правовые и социально-экономические результаты внедрения Устава.....	47
5.9 Отличие разработанного Устава от существующих аналогов.....	48
5.10 Рекомендации по внедрению и дальнейшему совершенствованию	49

1. Описание исследовательского поля изучения проблемы и ее актуальность

1.1 Формулировка исследовательской гипотезы и перечень задач

В рамках проекта «Территориальное общественное самоуправление в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни»» была реализована цель – комплексный анализ правового регулирования территориального общественного самоуправления (далее - ТОС) в Российской Федерации, его места и роли в достижении целей национального проекта «Инфраструктура для жизни», а также оценка эффективности существующей нормативно-правовой базы и выработка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства о ТОС, включая особые формы ТОС для коренных малочисленных народов (далее - КМН) Хабаровского края.

Как справедливо отмечают современные исследователи местного самоуправления, «там, где речь идет о непосредственном жизнеобеспечении населения, о решении повседневных вопросов благоустройства, о сохранении культурного наследия и развитии локальной экономики, там требуются не столько новые федеральные программы, сколько реальные механизмы самоорганизации граждан на местах». Именно таким механизмом в системе публичной власти Российской Федерации выступает территориальное общественное самоуправление.

Если бы все вопросы развития инфраструктуры могли быть решены исключительно государственными и муниципальными программами, необходимость в низовой самоорганизации отпала бы. Однако практика последних десятилетий убедительно доказывает обратное: без активного участия местных сообществ, без их инициативы и ответственности за состояние своих дворов, улиц, поселков и сел невозможно достичь тех целей, которые поставлены перед национальным проектом «Инфраструктура для жизни». Государственные и муниципальные программы, безусловно, выступают основной формой планирования и финансирования крупных инфраструктурных

объектов - дорог, коммунальных сетей, общественного транспорта. Но они не в состоянии охватить все многообразие локальных проблем, которые наиболее эффективно решаются именно через самоорганизацию граждан.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время сформировано двойственное правовое положение ТОС. С одной стороны, федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» признает ТОС одной из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. С другой стороны, отсутствие специального федерального закона о ТОС, неопределенность правового статуса, отсутствие гарантированного финансирования и реальной финансовой самостоятельности превращают ТОС зачастую в декоративный, а не действенный инструмент. Проектная деятельность ТОС могла бы стать своеобразным ускорителем для достижения целей национального проекта «Инфраструктура для жизни» именно на локальном уровне, там, где крупные государственные программы неэффективны или слишком инерционны.

Национальный проект «Инфраструктура для жизни» (далее также - Национальный проект) разработан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Начало реализации Национального проекта началось 1 января 2025 года. Основной его целью является обеспечение граждан социально значимой инфраструктурой нового качества. Национальный проект состоит из 12 федеральных проектов, представляющих собой продолжение ранее действовавших национальных проектов и государственных программ Российской Федерации. Среди этих 12 федеральных проектов особое значение для развития ТОС имеют: «Формирование комфортной городской среды», «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах», «Жилье», «Безопасность дорожного движения», «Развитие общественного транспорта». Однако, как показывает детальный анализ паспортов указанных федеральных проектов, институт

ТОС в них практически не упоминается. Это серьезный пробел, поскольку именно ТОС способны взять на себя реализацию небольших, но крайне важных для населения проектов благоустройства, ремонта дорог местного значения, организации досуга, сохранения культурного наследия, развития этнотуризма.

Включенные в Национальный проект системные меры направлены на приведение в нормативное состояние опорной сети автомобильных дорог, автомобильных дорог федерального и регионального значения, включая дорожную сеть городских агломераций и малых городов, дороги военных городов. В части обеспечения безопасности дорожного движения Национальный проект ориентирован на повышение степени защищенности участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, уровня материально-технического оснащения контрольно-надзорных органов и аварийно-спасательных служб, совершенствование деятельности по организации дорожного движения и модернизации дорожной инфраструктуры. Однако и здесь потенциал ТОС не задействован. Между тем именно ТОС могут выступать инициаторами установки лежащих полицейских, тротуаров, освещения, остановочных павильонов на дорогах местного значения - тех объектах, которые не попадают в федеральные и региональные программы.

Особое внимание в Национальном проекте уделяется модернизации коммунальной инфраструктуры и улучшению качества предоставляемых коммунальных услуг, в том числе за счет строительства и реконструкции (модернизации) объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки. Но что делать с поселками и селами, где централизованное водоснабжение отсутствует в принципе? Здесь ТОС могло бы стать формой консолидации жителей для участия в краевых программах поддержки местных инициатив.

Идентификация проблемных аспектов правового обеспечения деятельности ТОС в контексте реализации Национального проекта - это ключевой шаг в нашем исследовании. Обозначим некоторые из задач, связанных с пра-

вовым обеспечением участия ТОС в Национальном проекте.

Прежде всего, это разработка и принятие специального федерального закона о территориальном общественном самоуправлении. Такой закон должен определить: правовой статус ТОС как юридического лица с правом осуществлять приносящую доход деятельность; источники формирования бюджета ТОС (собственные доходы, субсидии, гранты, пожертвования); порядок взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления, включая делегирование отдельных полномочий и передачу материальных ресурсов; гарантии независимости ТОС при отборе инициатив; механизмы ответственности представительных органов местного самоуправления за необоснованное отклонение проектов ТОС.

Вторая задача - законодательное закрепление особой правовой формы ТОС коренных малочисленных народов. Статья 11 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» уже предусматривает право КМН создавать ТОС. Однако механизм реализации этой нормы отсутствует. В специальном законе о ТОС необходимо прописать: особенности создания и регистрации ТОС КМН; приоритетное право на использование земель, объектов культурного наследия и традиционных промыслов; налоговые льготы и упрощенный порядок отчетности; обязательность проведения консультаций с общинами при определении границ ТОС.

Третья задача - включение показателей деятельности ТОС в паспорта федеральных проектов национального проекта «Инфраструктура для жизни». В частности, в федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» предлагается добавить такие показатели, как: количество благоустроенных общественных территорий с участием ТОС; количество реализованных проектов ТОС в малых городах и исторических поселениях; объем средств, привлеченных ТОС из внебюджетных источников. В федеральный проект «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах» – количество ТОС, участвующих в программах поддержки местных инициатив, количество со-

зданных объектов инфраструктуры (детские площадки, спортивные площадки, зоны отдыха) силами ТОС.

Четвертая задача - восстановление права молодежи на участие в ТОС. Новый Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «О местном самоуправлении в системе публичной власти» исключил возможность участия подростков в возрасте от 16 лет в деятельности ТОС. Такой подход, по мнению автора, ошибочен. Участие молодежи в ТОС формирует навыки гражданской активности, профорientацию, опыт взаимодействия с органами публичной власти, а также обеспечивает преемственность. В Хабаровском крае из открытых источников известно лишь об одном молодежном ТОС - «Молодежный» в рабочем поселке Ванино. Это свидетельствует о недостаточном внимании к молодежной составляющей. Необходимо вернуть в законодательство возможность участия в ТОС с 16 лет, а также разработать программы поддержки молодежных ТОС.

Пятая задача - создание правовых и организационных условий для вовлечения в хозяйственный оборот объектов культурного наследия КМН Хабаровского края силами ТОС. В настоящее время в окрестностях сел Найхин, Дада, Джари, Троицкое остатки традиционных нанайских жилищ (фанзы, лабазы, тотемные столбы-сэвэны, жертвенники, каны) не имеют статуса объектов культурного наследия, хотя представляют этнографическую ценность. ТОС во взаимодействии с инвесторами могли бы восстановить эти объекты и создать этнографические деревни, развивать «духовный туризм». Однако без четкой координации с КГБУ «Центр ОПИК», Управлением охраны объектов культурного наследия Хабаровского края и Правительством края, без упрощения процедур присвоения охранного статуса и вовлечения в оборот, эта возможность остается нереализованной.

Определяя приоритеты указанных направлений, государство приближает достойное обеспечение жизненных интересов населения в ближайшем будущем. Ключевым аспектом правового обеспечения национальных проектов является наличие четкой нормативно-правовой базы, которая охватывает

все стадии реализации проекта – от планирования и проектирования до строительства и эксплуатации. Однако при этом важным является не только наличие соответствующих норм, но и их соответствие целям и задачам конкретного национального проекта. Сегодня в отношении ТОС этот принцип нарушен: нормы о ТОС разрознены, носят рамочный характер, не подкреплены финансированием и не увязаны с национальными проектами.

На сегодняшний день существует множество примеров, когда недостаточная правовая база или ее несоответствие фактическим потребностям стали причиной срыва сроков реализации или снижения качества выполнения поставленных задач. В сфере ТОС это проявляется в том, что активные граждане, желающие решить проблемы своего двора, улицы, поселка, сталкиваются с бюрократическими барьерами, отсутствием статуса, невозможностью получить финансирование. Этот аспект является критически важным, поскольку неэффективное законодательство может стать серьезным препятствием для достижения поставленных целей и задач, в том числе целей национального проекта «Инфраструктура для жизни».

На практике часто возникают ситуации, когда правовые нормы не учитывают специфику реализации конкретного проекта на локальном уровне, что приводит к правовым проблемам или, напротив, к избыточному регулированию. Это может вызвать не только правовые споры, но и негативные социальные последствия, такие как недовольство граждан, снижение уровня доверия к государственным институтам и даже протестные настроения. Особенно остро эта проблема стоит в сфере местного самоуправления и ТОС, где недовольство жителей состоянием придомовых территорий, дорог, освещения выливается в прямые обращения к губернатору, как это было на «Прямой линии» 24 марта 2026 года в Хабаровском крае.

1.1 Формулировка исследовательской гипотезы и перечень задач

Важным этапом нашего исследования стала разработка исследователь-

ской гипотезы о влиянии правового обеспечения деятельности территориального общественного самоуправления на реализацию национального проекта «Инфраструктура для жизни», а именно: как именно правовой статус ТОС (или его отсутствие) влияет на способность местных сообществ участвовать в благоустройстве, развитии инфраструктуры, сохранении культурного наследия и повышении качества жизни. Гипотеза основана на анализе выявленных проблем и направлена на выяснение того, как именно правовые аспекты - от отсутствия специального закона до неопределенности с финансированием - могут как способствовать, так и препятствовать успешной реализации Национального проекта на локальном уровне.

Исследовательская гипотеза формулируется следующим образом: отсутствие специального федерального закона о территориальном общественном самоуправлении, а также неопределенность правового статуса ТОС, недостаток финансовой и организационной самостоятельности, исключение молодежи из участия в ТОС и отсутствие механизмов вовлечения объектов культурного наследия КМН в хозяйственный оборот являются основными правовыми барьерами, препятствующими полноценному участию ТОС в реализации национального проекта «Инфраструктура для жизни». Принятие специального федерального закона о ТОС, закрепление в нем особой правовой формы ТОС КМН, восстановление права молодежи на участие в ТОС, а также внесение изменений в паспорта федеральных проектов Национального проекта, предусматривающих показатели деятельности ТОС, позволят существенно повысить эффективность достижения целей Национального проекта на муниципальном уровне, особенно в малых городах, сельских поселениях и местах компактного проживания коренных малочисленных народов. Более того, интеграция ТОС в систему Национального проекта создаст дополнительный канал обратной связи между населением и публичной властью, что повысит доверие граждан к государственным институтам и обеспечит реальное, а не декларативное участие населения в решении вопросов местного значения.

Задачи исследования включают в себя детальный анализ существующего правового регулирования ТОС в Российской Федерации и Хабаровском крае, оценку соответствия действующего законодательства задачам национального проекта «Инфраструктура для жизни», а также идентификацию проблемных аспектов, которые могут препятствовать эффективному участию ТОС в выполнении этого проекта. Комплексному решению этих задач должна способствовать работа над проектом специального федерального закона о территориальном общественном самоуправлении, который крайне необходим, поскольку законодатель должен определиться с правовым статусом ТОС, его финансовой основой, полномочиями и формами взаимодействия с органами местного самоуправления, чтобы ТОС не превращалось в формальную структуру, зависимую от усмотрения чиновников. Это крайне необходимо для обеспечения более гармоничной, устойчивой модели развития территорий, что, несомненно, должно укрепить экономический и инфраструктурный каркас России, особенно в стратегически важных регионах, таких как Хабаровский край.

Сейчас решительно важно обратить внимание на то, как предупредить дублирование, противоречия и буквальное нагромождение разных правовых документов вокруг ТОС, как обеспечить реальную, а не мнимую самостоятельность ТОС, как создать условия, при которых гражданам будет выгодно объединяться в ТОС, а не искать обходные пути решения своих проблем. Ответы на эти вопросы должны быть даны в специальном федеральном законе, проекту которого посвящена значительная часть нашего исследования.

Перечень задач проекта в соответствии с планом работ:

- Изучить правовое положение территориального общественного самоуправления в системе публичной власти Российской Федерации и Хабаровского края, включая анализ Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года и нового Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ.

- Установить особенности взаимодействия ТОС с органами местного самоуправления в рамках нового законодательства, включая вопросы делеги-

рования полномочий, передачи материальных ресурсов и финансовой поддержки.

- Проанализировать потенциал ТОС коренных малочисленных народов Хабаровского края как драйвера развития этнотуризма, сохранения культурного наследия и традиционной хозяйственной деятельности, в том числе на примере действующих ТОС «Нани», «Амурские узоры», «Эвенкийская тропа», «Ульчский дом».

- Выявить пробелы в законодательстве, препятствующие эффективной деятельности ТОС, включая отсутствие специального федерального закона о ТОС, неопределенность финансовой основы, исключение молодежи, отсутствие правового механизма вовлечения объектов культурного наследия в оборот.

- Изучить материалы «Прямой линии» губернатора Хабаровского края от 24 марта 2026 года как индикатора реальных потребностей населения и инструмента выявления проблем, которые могут быть решены через ТОС.

- Проанализировать законопроект о внесении изменений в Федеральный закон № 161-ФЗ от 24 июля 2008 года (в части вовлечения объектов культурного наследия в хозяйственный оборот), оценить его потенциал для ТОС КМН.

- Разработать концепцию специального федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении в Российской Федерации», включая положения о правовом статусе ТОС, его бюджете, полномочиях, гарантиях независимости, особой форме ТОС КМН и участии молодежи.

- Подготовить предложения по внесению изменений в паспорта федеральных проектов национального проекта «Инфраструктура для жизни» в части включения показателей деятельности ТОС.

- Апробировать результаты исследования в рамках краевого этапа Хабаровского краевого открытого фестиваля «Студенческая весна -2026» (02–06 марта 2026 года) и подготовить научную публикацию по материалам проекта.

- Сформулировать итоговые рекомендации для органов публичной власти Хабаровского края и Законодательной Думы Хабаровского края по совершенствованию правового регулирования ТОС и их интеграции в национальный проект «Инфраструктура для жизни».

2. Нормативно-правовая база и особенности правового регулирования исследуемой проблемы

Нормативно-правовую базу регулирования территориального общественного самоуправления (далее - ТОС) в контексте реализации национального проекта «Инфраструктура для жизни» составляют многоуровневая система источников права: от Конституции Российской Федерации до муниципальных правовых актов. Вопросы, связанные с правовым обеспечением ТОС, делегированы Президентом РФ и Правительством РФ на уровень федерального законодателя, при этом законодатель субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления (далее - ОМС) обладают правом конкретизировать общие положения, но в строго установленных федеральным законом пределах. Как показывает анализ, именно эта размытость границ правового регулирования и отсутствие специального федерального закона о ТОС порождают большинство проблем, препятствующих эффективному участию ТОС в реализации национального проекта «Инфраструктура для жизни»[7,9].

Первым и основополагающим источником является Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года[1]. Статья 3 Конституции РФ закрепляет, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 12 Конституции РФ признает и гарантирует местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Именно на этой конституционной основе базируется право граждан на объединение в территориальные общественные самоуправления как форму непосредственного осуществления населением местного

самоуправления. Однако, как справедливо отмечается в научной литературе [16,17], конституционная формула народовластия в части ТОС до сих пор не получила адекватного развития в отраслевом законодательстве.

Центральным федеральным законом, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления, является Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 14.02.2024) [4]. В статье 27 данного закона ТОС определяется как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, муниципального округа, городского округа, внутригородской территории города федерального значения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Закон закрепляет, что ТОС может являться юридическим лицом, подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Однако, как показал практический анализ, большинство ТОС не проходят государственную регистрацию из-за сложности процедур, отсутствия финансовых средств и методической поддержки. Кроме того, Федеральный закон № 131-ФЗ носит рамочный характер: он устанавливает лишь общие контуры ТОС, не определяя детально его правовой статус, полномочия, имущественную основу, источники доходов и механизмы взаимодействия с ОМС. Именно этот пробел, по мнению автора, должен быть восполнен специальным федеральным законом о ТОС.

Новым этапом в развитии законодательства о местном самоуправлении стал Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «О местном самоуправлении в системе публичной власти» (далее - Закон № 33-ФЗ). Данный закон, как указано в его преамбуле, направлен на выстраивание целостной системы публичной власти и отладку каналов коммуникации между властными институтами и гражданами. В части ТОС Закон № 33-ФЗ сохраняет общий подход, закрепленный в Федеральном законе № 131-ФЗ, однако вносит ряд существенных изменений. Во-первых, Закон № 33-ФЗ более унифици-

цирует территориальные основы местного самоуправления, устанавливая единые подходы к организации публичной власти на местах. Во-вторых, закон определяет, что представительный орган местного самоуправления должен установить дополнительные гарантии прав граждан на участие в определении оптимальных границ ТОС, а также инициативы по установлению границ ТОС могут исходить от граждан. В-третьих, Закон № 33-ФЗ, к сожалению, исключил возможность участия подростков в возрасте от 16 лет в деятельности ТОС, что, по мнению автора, является серьезным недостатком, поскольку молодежь лишается возможности приобретения навыков гражданской активности, самоопределения и профориентации. В целом Закон № 33-ФЗ, вступающий в полную силу с 1 января 2027 года, не решил ключевых проблем ТОС: отсутствие специального закона, неопределенность финансовой основы, зависимость от усмотрения ОМС.

Особое значение для настоящего исследования имеет Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (последняя редакция) [3]. Статья 11 данного закона прямо предусматривает, что коренные малочисленные народы (далее - КМН) в целях защиты своей исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право создавать территориальное общественное самоуправление в соответствии с федеральными законами. Однако, как показывает практика, реализация этой нормы в Хабаровском крае крайне затруднена. Из открытых источников известно лишь о нескольких реально работающих ТОС КМН: ТОС «Нани» в поселке Джари Нанайского района, ТОС «Амурские узоры» в селе Троицкое Нанайского района, ТОС «Эвенкийская тропа» в районе имени Полины Осипенко, ТОС «Ульчский дом» в селе Булава Ульчского района. Основные направления их деятельности – сохранение культуры и языка, этнотуризм, защита исконных территорий, социальная поддержка жителей. Однако все они сталкиваются с одними и теми же проблемами: отсутствие специального правового статуса ТОС КМН, недостаток финансирования, неопределенность в вопро-

сах землепользования и вовлечения объектов культурного наследия в хозяйственный оборот.

В сфере вовлечения объектов культурного наследия в хозяйственный оборот важным является Федеральный закон от 24 июля 2008 года № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» (последняя редакция) [5]. В настоящее время на этапе рассмотрения находится законопроект о внесении изменений в данный закон, ставший итогом встречи Президента РФ с главами муниципальных образований 21 апреля 2025 года – в День местного самоуправления. Этот законопроект, как отмечалось на Всероссийском муниципальном форуме «Малая родина – сила России» (21 апреля 2025 года), направлен на упрощение процедур вовлечения в оборот объектов культурного наследия, в том числе тех, которые не имеют охранного статуса, но представляют историко-культурную ценность. Для Хабаровского края это крайне актуально: в окрестностях сел Найхин, Дада, Джари, Троицкое сохранились остатки традиционных нанайских жилищ (фанзы, лабазы, тотемные столбы-сэвэны, жертвенники, каны), которые не имеют статуса объектов культурного наследия, но представляют этнографическую ценность. ТОС КМН могли бы выступить инициаторами их восстановления и создания этнографических деревень, развития «духовного туризма». Однако без четкой координации с КГБУ «Центр ОПИК», Управлением охраны объектов культурного наследия Хабаровского края и Правительством края эта возможность остается нереализованной.

Важным документом стратегического планирования является Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 года № 4146-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года» [9]. Данная Стратегия определяет приоритеты пространственного развития, включая необходимость стимулирования экономического роста в малых городах и сельских территориях, развитие опорных населенных пунктов. ТОС мог бы стать эффективным инструментом реализации Стратегии на локаль-

ном уровне, однако в тексте Стратегии ТОС не упоминается. Аналогичная ситуация с Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2025 года № 1161-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на период до 2036 года» [10]. Концепция, безусловно, важна, но она содержит лишь общие положения и не детализирует механизмы участия ТОС КМН в устойчивом развитии.

Нормативно-правовую базу на уровне субъекта Российской Федерации составляет Закон Хабаровского края от 19 декабря 2018 года № 395 «О регулировании отдельных вопросов в сфере благоустройства на территории Хабаровского края» (ред. от 19.05.2022) [12]. Данный закон устанавливает общие требования к благоустройству, но не содержит специальных норм о ТОС. На муниципальном уровне действует, например, Решение Комсомольской-на-Амуре городской Думы от 17 июля 2013 года № 69 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Комсомольска-на-Амуре» (ред. от 12.10.2022)[13], а также Решение от 8 декабря 2021 года № 157 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в сфере благоустройства на территории города Комсомольска-на-Амуре»[14]. Однако и эти акты не регламентируют участие ТОС в благоустройстве. Кроме того, существует ГОСТ Р 70386-2022 «Национальный стандарт Российской Федерации. Комплексное благоустройство и эксплуатация городских территорий. Определения, основные требования и процессы» (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 10 октября 2022 года № 1093-ст) [15], который также не учитывает специфику ТОС.

Особого внимания заслуживают документы, не являющиеся нормативными правовыми актами, но играющие важную роль в правоприменительной практике. Прежде всего, это «Прямая линия» губернатора Хабаровского края, состоявшаяся 24 марта 2026 года [8]. Этот формат, как показал анализ, стал реальным инструментом выявления проблем населения и постановки задач перед органами публичной власти. В ходе прямой линии губернатор края

Д.В. Демешин в беседе с председателем Союза общин коренных народов особо подчеркнул необходимость развития этнотуризма в местах компактного проживания КМН и обратил внимание на то, что ТОС может стать организационно-правовой формой, позволяющей общинам иметь собственные источники дохода. Почти три часа прямого эфира, высокая степень доверия к главе региона, активная постановка задач населением – все это демонстрирует запрос на реальное участие граждан в решении вопросов жизнеобеспечения. «Прямая линия» стала катализатором настоящего исследования, в рамках которого автор обращается к задачам национального проекта «Инфраструктура для жизни» [7,9].

Таким образом, анализ нормативно-правовой базы позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, правовое регулирование ТОС в настоящее время носит фрагментарный и рамочный характер. Отсутствует специальный федеральный закон о ТОС, что порождает правовую неопределенность, зависимость от усмотрения ОМС, недостаток финансирования. Во-вторых, несмотря на наличие статьи 11 Федерального закона № 82-ФЗ, правовой статус ТОС КМН не определен, отсутствуют механизмы его реализации, что приводит к тому, что в Хабаровском крае реально действуют лишь единицы ТОС КМН. В-третьих, новый Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ не решил ключевых проблем ТОС, а в части исключения молодежи даже ухудшил ситуацию. В-четвертых, национальный проект «Инфраструктура для жизни» [7,9] и документы стратегического планирования не содержат показателей, связанных с деятельностью ТОС, что не позволяет оценить вклад ТОС в достижение целей Национального проекта. В-пятых, существующий правовой механизм вовлечения объектов культурного наследия в хозяйственный оборот крайне сложен и не учитывает специфику объектов этнографической ценности, не имеющих охранного статуса. Все это требует комплексного законодательного решения, прежде всего - принятия специального федерального закона о территориальном общественном самоуправлении.

3. Теоретическое обоснование проблемы

В проекте сделана попытка на основе теоретического анализа и анализа общих документов, опубликованных по теме исследования, собранных фактов, предложить сформулированные мысли в виде рекомендаций, которые могут быть востребованы правоприменителями - прежде всего органами публичной власти Хабаровского края, представительными органами местного самоуправления, общинами коренных малочисленных народов, а также федеральным законодателем при возможной разработке специального закона о территориальном общественном самоуправлении (далее - ТОС).

Исследование проблем в любой области знания в его современном понимании через историческое изучение помогает понять научную мысль, выявить её действительный смысл. Не является исключением и институт территориального общественного самоуправления. Обращаясь к ретроспективе местного самоуправления в постсоветский период, приходим к выводу, что для повышения эффективности местного самоуправления можно было бы многое сделать, если бы, по крайней мере, изначально была разработана и принята Стратегия местного самоуправления. Однако многочисленные исследования и предложения в должной мере не находили своего отражения в законодательстве. Форсированное принятие закона СССР 1990 года «Об общих началах местного самоуправления» было предрешено политическими соображениями, поскольку совершенно не секрет, что законодательство - это «дитя» не только права, но и политики. За небольшое время реализации закона 1990 года ресурс влияния советского руководства был практически исчерпан, и в правовом поле появился следующий закон РСФСР 1991 года № 1550-1 о местном самоуправлении. Однако и ему не суждено было всецело оцениваться на перспективу, поскольку Указом Президента Ельцина в 1993 году случилась новая реформа местного самоуправления, считавшаяся на тот момент мерой вынужденной. Гораздо острее с точки зрения интересов местного самоуправления прослеживалось отсутствие осмотрительности и науч-

ной объективности в Конституции РФ 1993 года, где, как мы сейчас это явно понимаем, несмотря на идеальную модель местного самоуправления, механизмы реализации не были прописаны детально, что породило новые конструкции норм о местном самоуправлении, а местные сообщества в процесс реформ и вовсе не были вовлечены. Четвертая реформа местного самоуправления за тридцать пять лет – тому подтверждение [4,16].

В настоящее время наряду с установленным законодательством о местном самоуправлении формами непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (сходы, собрания, конференции, правотворческая инициатива, публичные слушания) субъекты Российской Федерации и муниципальные образования все чаще прибегают к созданию ТОС как к более гибкому и оперативному инструменту решения локальных проблем. Однако, как справедливо отмечается в научной литературе [17,19], востребованность ТОС связана с тем, что традиционные формы участия населения (например, публичные слушания) ограничены в своем составе и не учитывают, к примеру, необходимость детальной проработки отдельных мероприятий по благоустройству конкретного двора, ремонта дороги местного значения, организации досуга детей и молодежи, сохранения объектов культурного наследия.

Но ТОС, как и мастер-планы в градостроительной деятельности, до сих пор находится вне полноценного правового поля. Парадоксальность ситуации состоит в том, что ТОС – это реально существующий и работающий (пусть и с большими трудностями) институт, но его правовой статус, полномочия, финансовая основа, имущественная база, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления, гарантии независимости не урегулированы на уровне специального федерального закона. В профессиональной сфере, среди ученых-юристов и практиков, отсутствует единство понимания сущности института ТОС, его места в системе публичной власти, соотношения с органами местного самоуправления, объема полномочий, которые могут и должны быть делегированы ТОС. Поэтому содержание и назначение

уставов ТОС, положений о ТОС, принимаемых на муниципальном уровне, существенно различаются от одного муниципального образования к другому, что порождает правовую неопределенность, неравенство прав граждан в разных регионах и даже в разных поселениях одного муниципального района.

По сути дела, определяя ТОС как форму самоорганизации граждан для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, необходимо встроить ТОС в законодательство РФ о местном самоуправлении не только на рамочном, но и на детальном уровне. При этом интеграция ТОС в законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении в целях устойчивого социально-экономического развития и комплексного обновления населенных пунктов обосновывается соответствием принципам правового регулирования, программным документам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, что не противоречит принципам правового регулирования и не содержит решений, оказывающих влияние на достижение целей государственных программ Российской Федерации, включая национальный проект «Инфраструктура для жизни»[7,9].

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных и специальных методов научного познания. Диалектический метод позволил рассмотреть ТОС в развитии, выявить противоречия между его конституционным предназначением и реальным правовым положением. Формально-юридический метод использован при анализе норм Конституции РФ, Федеральных законов № 131-ФЗ, № 33-ФЗ, № 82-ФЗ, № 161-ФЗ, законов Хабаровского края и муниципальных правовых актов. Системно-структурный метод позволил определить место ТОС в системе публичной власти, его взаимосвязи с органами местного самоуправления, общинами КМН, институтами гражданского общества. Историко-правовой метод применен при анализе реформ местного самоуправления 1990, 1991, 1993, 2003 и 2025 годов. Сравнительно-правовой метод использован для сопоставления правового регулирования ТОС в разных субъектах Российской Федерации, а

также для сравнения ТОС с иными формами участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Безусловно, профессионализация законодательства требует привлечения и подготовки квалифицированных кадров, и только качественная законодательная база может исправить положение, чтобы конституционная формула народовластия не стала заявлением о намерении. Парадокс состоит в том, по нашему мнению, что, не отрицая конституционные принципы народовластия, федеральный законодатель выстраивает единую вертикаль властных институтов. Показательно, что новый федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ ещё более унифицирует территориальные основы местного самоуправления. Следует полагать, что сохранить двухуровневую систему в Хабаровском крае (судя по состоянию на сегодняшний день таких муниципальных образований не много осталось), которая полностью должна сформироваться после 1 января 2027 года (закон от 20 марта 2025 года полностью вступит в силу), удастся малому количеству муниципальных образований в крае. Хотелось бы отметить, что двухуровневая система приживалась в стране достаточно сложно. Отмечают, что на момент принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года эта модель существовала в меньшинстве регионов страны. Экспертное сообщество позитивно оценивало появление двухуровневой модели, однако практика двадцати с небольшим лет показала, что городские, а особенно сельские поселения, получившие статус самостоятельных муниципальных образований, обеспеченный Федеральным законом от 6 октября 2003 года, не способствовали в полной мере исполнению возложенных на них обязанностей. Кроме того, перестройка по Федеральному закону от 6 октября 2003 года (как показала практика) не стала полезной, при всем том, что потребовала финансовых и дополнительных организационных затрат, отвлекала муниципальную власть от повседневных обязанностей, поскольку не привела к расширению местной демократии и не наполнила реальным содержанием права населения на осуществление местного самоуправления[4,16].

В теоретическом обосновании проблемы ключевым является вопрос о правовой природе ТОС. В науке муниципального права сложилось несколько подходов. Согласно первому подходу, ТОС - это форма непосредственной демократии, инструмент участия населения в решении вопросов местного значения без образования юридического лица. Согласно второму подходу, ТОС – это некоммерческая организация, юридическое лицо, которое наряду с участием в управлении может осуществлять хозяйственную деятельность, направленную на достижение уставных целей. Третий подход рассматривает ТОС как своеобразный «низовой» уровень публичной власти, максимально приближенный к населению. В настоящем исследовании автор придерживается третьего подхода, поскольку только признание ТОС особым звеном в системе публичной власти позволяет обосновать необходимость его финансовой самостоятельности, права на осуществление приносящей доход деятельности, гарантий независимости от ОМС. При этом важно подчеркнуть, что ТОС не должно подменять собой органы местного самоуправления, но должно иметь право на реализацию собственных инициатив, на получение бюджетных средств на конкурсной основе, на заключение договоров с ОМС о делегировании отдельных полномочий.

Важным теоретическим аспектом является соотношение ТОС и национального проекта «Инфраструктура для жизни». Национальный проект [7,9] создаёт общий контекст улучшения инфраструктуры и качества жизни. Однако ТОС в нем напрямую не упоминается. Тем не менее, как показывает теоретический анализ, именно ТОС способно реализовать те задачи Национального проекта, которые не могут быть решены исключительно государственными и муниципальными программами: благоустройство конкретного двора, ремонт дороги местного значения, установка детской или спортивной площадки, организация сбора твердых коммунальных отходов в отдаленном поселке, сохранение и восстановление объекта культурного наследия местного значения, развитие этнотуризма. Без ТОС эти задачи либо остаются нерешенными, либо решаются неэффективно, с большими временными и финан-

совыми потерями.

Особого теоретического осмысления требует институт ТОС коренных малочисленных народов. Хабаровский край занимает третье место по численности КМН среди регионов России (около 21 456 человек, 8 этносов) [17]. Статья 11 Федерального закона № 82-ФЗ [3] закрепляет право КМН создавать ТОС, но не определяет особенностей правового статуса таких ТОС. Между тем, специфика очевидна: ТОС КМН создаются не только для решения общих вопросов благоустройства, но и для защиты исконной среды обитания, сохранения языка, культуры, традиционных промыслов (рыболовства, охоты, собирательства), развития этнотуризма. Они нуждаются в особом правовом режиме землепользования, в приоритетном доступе к водным и лесным ресурсам, в упрощенном порядке регистрации прав на объекты культурного наследия, в налоговых льготах. Ничего этого действующее законодательство не предоставляет. Более того, Федеральный закон № 161-ФЗ [5] и готовящиеся поправки к нему (обсуждавшиеся на Всероссийском муниципальном форуме «Малая родина – сила России» 21 апреля 2025 года) также не учитывают специфику ТОС КМН.

Теоретический анализ показывает, что без чёткой совместной организации - Краевого государственного бюджетного учреждения «Центр ОПИК», ТОС, общин КМН Хабаровского края, непосредственно при поддержке Управления охраны объектов культурного наследия Хабаровского края, Правительства края – по выявлению объектов, на которые возможно оформить охранный статус, мы получим в результате экологическое и культурное бедствие. Чтобы избежать негативные последствия, такие как конфликты между общинами КМН и бизнесом (поскольку нет полноценного контроля за использованием «пустующих» территорий и правовой защиты для объектов, не внесённых, но очень важных в контексте культурного наследия и национального проекта «Инфраструктура для жизни» [7,9], в реестр объектов культурного наследия), требуется законодательное решение. Формально решить задачи, поставленные Президентом страны, прямо скажем, не так уж сложно. В

конце прошлого года, например, Правительством РФ поставлена задача разработать проект плана мероприятий, способствующих реализации Концепции устойчивого развития КМНС [10]. В этой связи необходимо актуализировать отраслевые документы по стратегическому планированию, где и учесть положения названной Концепции. Куда труднее донести до каждого исполнителя мероприятий, что, когда и как он должен делать и какой реальный эффект от исполнения этих мероприятий.

Предположительно цели правового регулирования – создание эффективно действующего института ТОС, интегрированного в реализацию национального проекта «Инфраструктура для жизни»[7,9], – будут достигнуты при закреплении в специальном федеральном законе «О территориальном общественном самоуправлении в Российской Федерации» следующих положений: правовой статус ТОС как юридического лица с правом осуществлять приносящую доход деятельность; источники формирования бюджета ТОС (собственные доходы, субсидии из местного бюджета, гранты, пожертвования, доходы от предпринимательской деятельности); гарантии независимости ТОС при отборе инициатив и проектов; механизмы ответственности ОМС за необоснованное отклонение проектов ТОС; особый правовой статус ТОС КМН с приоритетным правом на землепользование, водные и лесные ресурсы, объекты культурного наследия; восстановление права молодежи с 16 лет на участие в ТОС; упрощенный порядок государственной регистрации ТОС и отчетности.

Кроме того, в настоящее время идет переосмысление практически всех критериев оценки процессов развития со стороны экономистов и экологов, что повлечет неизбежный пересмотр методического обеспечения правовой экспертизы расходования средств, смещение акцентов в определении целевого использования ресурсов от принципов адресного контроля на определение реальной комплексной эффективности программ и проектов с государственным участием. Очевидна, в данной связи, необходимость усиления роли прокурорского надзора в защите государственных инвестиций, связанных с про-

ектами устойчивого развития, «зеленого» финансирования, с научно-просветительской деятельностью в сфере экологии и природопользования, поскольку именно государство заинтересовано в привлечении частного капитала в инфраструктуру и социально значимые программы развития территорий. Применительно к ТОС это означает, что государство должно не только разрешить ТОС заниматься приносящей доход деятельностью, но и создать механизмы контроля за целевым использованием средств, привлеченных ТОС, а также защитить ТОС от необоснованных проверок и административного давления.

Теоретическое обоснование проблемы также включает анализ концепции общественных благ. Как отмечается в научной литературе [16,19,21], общественные блага (чистый воздух, вода, общественная безопасность, благоустроенные общественные пространства) не могут быть в полной мере обеспечены рынком, поэтому их производство является функцией государства. Однако государство не в состоянии произвести все общественные блага в нужном объеме и нужного качества. Здесь на помощь приходят институты гражданского общества, включая ТОС. ТОС способно производить так называемые «локальные общественные блага» – благоустроенный двор, детскую площадку, спортивную площадку, сквер, общественный туалет, скамейку, освещение, чистоту и порядок на конкретной территории. Эти блага не являются чисто общественными (они могут быть ограничены в доступе), но они являются социально значимыми. Государство, в лице органов местного самоуправления, должно поддерживать ТОС в производстве таких благ, в том числе финансово. Национальный проект «Инфраструктура для жизни» [7,9] создает для этого благоприятные возможности, но они не будут реализованы без изменения законодательства о ТОС.

В работе также использованы труды российских и зарубежных исследователей в области местного самоуправления, общественных благ, устойчивого развития, прав коренных народов. Среди них: Бобылева С.Н. [16], Вахитова Л.Р., Кудрявцева К.В. [19], Александрова Е.С., Космина Е.А., Чепурно-

ва Е.В. [20], Копейкин К.[21], Муканова В. [22], Аристов Е.В. [23], Батракова О.А.[24], Шлюбуль Е.Ю. [25]. Анализ этих работ позволил сформулировать авторское понимание ТОС как особого института публичной власти, сочетающего в себе черты формы непосредственной демократии, некоммерческой организации и низового уровня управления. Такой синтетический подход, по мнению автора, наиболее полно отражает правовую природу ТОС и позволяет обосновать необходимость принятия специального федерального закона о ТОС, а также его интеграции в национальный проект «Инфраструктура для жизни» [7,9].

В заключение теоретического обоснования следует подчеркнуть: несовершенство правового регулирования ТОС, отсутствие специального закона, неопределенность финансовой основы, исключение молодежи, отсутствие особого статуса ТОС КМН – все это не случайные пробелы, а следствие отсутствия единой научно обоснованной доктрины местного самоуправления и ТОС. Восполнить этот пробел призвано настоящее исследование, результаты которого могут быть использованы при разработке проекта специального федерального закона о ТОС, а также при внесении изменений в паспорта федеральных проектов национального проекта «Инфраструктура для жизни» [7,9].

4. Анализ правоприменительной практики

Эмпирическую основу исследования составили документы стратегического планирования, федеральное и региональное законодательство, касающиеся исследуемой темы, а также материалы публикаций, представленных в открытых источниках, и, что особенно важно, практика деятельности территориальных общественных самоуправлений (далее - ТОС) на территории Хабаровского края, включая ТОС коренных малочисленных народов (далее - КМН). Кроме того, в ходе исследования были проанализированы материалы «Прямой линии» губернатора Хабаровского края, состоявшейся 24 марта 2026 года [8], как уникального индикатора реальных потребностей населения и эффективности обратной связи между публичной властью и гражданами.

О необходимости разработки комплексных принципов благоустройства и участия населения в решении вопросов местного значения власти задумались еще в конце 1990-х годов. Именно тогда был учрежден конкурс «Самый благоустроенный город России», который оценивал регионы страны по ряду критериев: проведение капитального ремонта, модернизация жилищного фонда, качество озеленения территорий и прочее. В 2010-х годах начали появляться точечные программы, посвященные конкретным сферам. Так, в 2011 году в Москве стартовало масштабное благоустройство парков, скверов, набережных и создание креативных пространств. Схожие проекты стали реализовывать и другие регионы. В 2016 году был запущен приоритетный проект «Формирование комфортной городской среды», ключевой целью которого было обеспечить комплексное развитие городской инфраструктуры на основе единых подходов. Позже он стал федеральным и вошел в состав национального проекта «Жилье и городская среда». Последний был утвержден в декабре 2018 года. Для оценки динамики изменений был специально разработан индекс, оценивающий качество городской среды в регионах на основе 36 индикаторов. Этот национальный проект завершился, в рамках его было благоустроено порядка 73 000 общественных пространств, согласно данным

Минстроя России. «Реализация федерального проекта “Формирование комфортной городской среды” обеспечила увеличение доли городов с благоприятной средой обитания до 82,4%, что превысило установленные президентом целевые показатели. В крупнейших городах индекс качества городской среды достиг максимальных значений – 100%, в больших и средних городах наблюдался прирост индекса более чем на 50%». Центральное место в национальном проекте «Инфраструктура для жизни», по словам вице-преьера Хуснуллина, занимает жилищное строительство. Параллельно с этим ведется развитие инфраструктуры: систем ЖКХ, дорожной сети, общественного транспорта и социальных объектов. Все эти меры направлены на создание комфортных условий для проживания граждан и повышение качества их жизни в целом. «Из предыдущих нацпроектов взяли лучшие инициативы и интегрировали их в наш новый национальный проект». По национальному проекту к 2030 году в России должно быть благоустроено не менее 30 000 общественных территорий, а в малых городах и исторических поселениях реализовано минимум 1600 концепций – победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. На текущий момент в рамках данного конкурса, который проводится с 2018 года, 737 проектов уже завершено, а еще около 300 находятся в процессе осуществления. Сам он нацелен на развитие инфраструктуры в регионах численностью до 200 000 человек, а также исторических поселениях федерального и регионального значения. На реализацию проектов-победителей из государственного бюджета выделяется до 100 млн руб. По программам национального проекта «Инфраструктура для жизни» одни регионы уже стали новыми центрами притяжения, которые смогли сформировать экономические кластеры и привлечь новые кадры. Другие же пока находятся в поиске необходимых решений. «Но если традиционно считалось, что только заводы и промышленные предприятия способны задать новый вектор развития городов, то сейчас становится понятно, что это может сделать и городская среда. Инвестиции в парки и набережные, улицы и об-

ественные пространства придают новую динамику и вовлекают как жителей, так и бизнес в развитие». Проводимые в России исследования содержат ценнейший эмпирический материал. Он представляет собой живую материю, научное осмысление которой позволит ученым обосновать доктрину развития российской инфраструктуры, сформулировать выводы и предложения по выстраиванию архитектоники государственной политики в рассматриваемой сфере общественных отношений.

При подготовке проекта были проанализированы следующие документы и материалы: Перечень поручений по итогам заседания Президиума Госсовета «О развитии инфраструктуры для жизни»; Распоряжение Правительства РФ от 07.04.2025 № 830-р; Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 (ред. от 08.05.2025) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие транспортной системы»»; Приказ Минстроя России от 02.12.2024 № 811/пр (ред. от 10.02.2025) «Об утверждении методики расчета показателя «улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах» федерального проекта «Развитие инфраструктуры в населенных пунктах» национального проекта «Инфраструктура для жизни»»; Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4356-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 годы»; Распоряжение Правительства РФ от 26.12.2014 № 2716-р (ред. от 23.11.2020) «Об утверждении Программы создания центров культурного развития в малых городах и сельской местности Российской Федерации»; Приказ Минэкономразвития России от 30.10.2024 № 680 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы по разработке и реализации индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития»; «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов»; Распоряжение Правительства РФ от 15.03.2025 № 615-р «Об утверждении Стратегии действий по реализации семейной и демографиче-

ской политики, поддержке многодетности в Российской Федерации до 2036 года»; Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642 (ред. от 21.02.2025) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие образования”»; Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 (ред. от 10.03.2025) «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации»; «Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 28.01.2025 № 58 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 26.08.2014 № 855 (ред. от 16.12.2024) «О Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов»; Приказ Минфина России от 10.06.2024 № 85н (ред. от 18.02.2025) «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2025 год (на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов)». Однако, несмотря на значительный объем проанализированных документов, практически ни один из них не содержит упоминаний о ТОС, не предусматривает показателей участия ТОС в реализации государственных программ и национальных проектов, не устанавливает механизмов финансовой поддержки ТОС. Это является серьезным пробелом, который подтверждает актуальность настоящего исследования.

Центральное место в анализе правоприменительной практики заняло изучение деятельности ТОС на территории Хабаровского края. Как показал анализ, при всем многообразии форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ и новым Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ, ТОС остается наиболее гибкой, но одновременно и наиболее проблемной формой. В Хабаровском крае официально зарегистрированы и реально действуют

следующие ТОС КМН: ТОС «Нани» в поселке Джари Нанайского района; ТОС «Амурские узоры» в селе Троицкое Нанайского района; ТОС «Эвенкийская тропа» в районе имени Полины Осипенко; ТОС «Ульчский дом» в селе Булава Ульчского района. Ключевыми направлениями уже работающих ТОС являются: сохранение культуры и языка (проведение национальных праздников, организация кружков по изучению родного языка, мастер-классы по традиционным ремеслам); этнотуризм (разработка туристических маршрутов, создание этнографических экспозиций, организация проживания и питания туристов); защита исконных территорий (участие в общественных обсуждениях вопросов землепользования, контроль за соблюдением природоохранного законодательства); социальная поддержка жителей территории ТОС (помощь пожилым, инвалидам, многодетным семьям, организация досуга детей).

Однако анализ показал, что даже эти, казалось бы, успешные ТОС сталкиваются с серьезными проблемами. Во-первых, это отсутствие специального правового статуса ТОС КМН. Несмотря на статью 11 Федерального закона № 82-ФЗ, на практике ТОС КМН регистрируются как обычные ТОС, без учета этнокультурной специфики, что не позволяет им в полной мере реализовать право на приоритетное землепользование, на доступ к водным и лесным ресурсам, на налоговые льготы. Во-вторых, это хроническое недофинансирование. Бюджеты ТОС формируются в основном за счет членских взносов (которые часто носят символический характер) и единичных грантов. Муниципальные образования, на территориях которых действуют ТОС, либо не предоставляют субсидий, либо предоставляют их в крайне ограниченном объеме, на конкурсной основе, с большим количеством бюрократических барьеров. В-третьих, это зависимость от усмотрения представительных органов местного самоуправления (ПОМС). Как показал анализ, нередки случаи, когда ПОМС отклоняют инициативы ТОС под надуманными предлогами (неправильно оформленные документы, несоответствие приоритетам, отсутствие средств), либо затягивают их рассмотрение. При этом механизмы об-

жалования таких решений либо отсутствуют, либо неэффективны. В-четвертых, это отсутствие кадрового и методического обеспечения. Члены ТОС, как правило, не имеют юридического, экономического, управленческого образования, не владеют навыками проектной деятельности, не умеют составлять заявки на гранты, вести бухгалтерский учет, отчитываться перед контролирующими органами. Муниципальные образования не предоставляют (или предоставляют в недостаточном объеме) обучение, консультации, методическую помощь.

Особый интерес в рамках анализа правоприменительной практики представляет изучение вопроса о вовлечении в хозяйственный оборот объектов культурного наследия КМН Хабаровского края силами ТОС. В окрестностях сел Найхин, Дада, Джари, Троицкое сохранились остатки традиционных нанайских жилищ - фанзы, лабазы, а также тотемные столбы (сэвэны), жертвенники, каны. Эти объекты не имеют статуса объектов культурного наследия (ОКН), но представляют несомненную этнографическую ценность. ТОС могли бы выступить инициаторами их восстановления, создания этнографических деревень, развития «духовного туризма». Однако, как показал анализ, на пути этого стоят следующие препятствия. Во-первых, отсутствие правового механизма признания таких объектов ОКН. Процедура постановки на охрану сложна, длительна, требует значительных финансовых затрат на проведение историко-культурной экспертизы, которую ТОС самостоятельно оплатить не в состоянии. Во-вторых, отсутствие упрощенного порядка вовлечения в оборот ОКН, не имеющих охранного статуса. Федеральный закон № 161-ФЗ и готовящиеся поправки к нему (обсуждавшиеся на Всероссийском муниципальном форуме «Малая родина - сила России» 21 апреля 2025 года) не учитывают специфику таких объектов. В-третьих, отсутствие координации между ТОС, общинами КМН, КГБУ «Центр ОПИК», Управлением охраны объектов культурного наследия Хабаровского края, Правительством края. Как показал анализ, каждый из этих субъектов действует автономно, что приводит к распылению усилий, дублированию функций, а иногда и к

конфликтам (например, между общинами КМН и бизнесом, который претендует на те же земельные участки).

Важным эмпирическим материалом стала «Прямая линия» губернатора Хабаровского края, состоявшаяся 24 марта 2026 года. Почти три часа прямого эфира, высокая степень доверия к главе региона, активная постановка задач населением – все это демонстрирует запрос на реальное участие граждан в решении вопросов жизнеобеспечения. В ходе прямой линии губернатор края Д.В. Демешин в беседе с председателем Союза общин коренных народов особо подчеркнул необходимость развития этнотуризма в местах компактного проживания КМН и обратил внимание на то, что ТОС может стать организационно-правовой формой, позволяющей общинам иметь собственные источники дохода. Губернатор отметил, что самобытность малых народов Хабаровского края уникальна, посредством её и правового статуса КМН осуществляется в том числе хозяйственная деятельность. Главное здесь – желание и способность самих общин иметь собственные источники дохода, например, через создание ТОС. Кроме того, в ходе «Прямой линии» поднимались вопросы благоустройства, дорог, общественного транспорта, ЖКХ – те самые вопросы, которые входят в сферу ответственности национального проекта «Инфраструктура для жизни». И именно по этим вопросам ТОС могло бы стать эффективным инструментом обратной связи и соисполнителем мероприятий. Однако, как показал анализ, ни один из вопросов, поступивших на «Прямую линию», не был решен с участием ТОС. Это свидетельствует о том, что потенциал ТОС не используется.

В рамках анализа правоприменительной практики были также изучены материалы Всероссийского муниципального форума «Малая родина - сила России» (21 апреля 2025 года), где обсуждался законопроект о внесении изменений в Федеральный закон № 161-ФЗ. Участники форума, в том числе главы муниципальных образований, представители общин КМН, эксперты, отмечали, что без упрощения процедур вовлечения в оборот объектов культурного наследия, без создания механизмов поддержки местных инициатив,

без правового оформления ТОС КМН невозможно достичь целей, поставленных Президентом РФ по развитию малых городов и сельских территорий. Однако, как показал анализ, конкретных решений по ТОС на форуме принято не было.

Кроме того, в ходе исследования был проанализирован опыт других регионов Российской Федерации в сфере поддержки ТОС. Например, в Республике Бурятия действует ТОС «Цагаан Чулуута», при котором создан клуб «Патриот» для молодежи. Этот ТОС реализует проекты патриотического воспитания, спортивные мероприятия, экологические акции. В Хабаровском крае из открытых источников известно лишь об одном молодежном ТОС - «Молодежный» в рабочем поселке Ванино. Это свидетельствует о недостаточной работе по привлечению молодого поколения к участию в ТОС, что особенно важно в свете исключения новым Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ возможности участия подростков с 16 лет.

Также был проанализирован опыт Красноярского края, где действует краевая программа поддержки ТОС, предусматривающая ежегодное выделение субсидий на конкурсной основе. Суммы субсидий варьируются от 100 тыс. до 1 млн рублей. Это позволяет ТОС реализовывать небольшие, но важные проекты: установка детских площадок, ремонт колодцев, благоустройство родников, озеленение, установка остановочных павильонов. В Хабаровском крае подобной программы нет. Отдельные субсидии выделяются по линии министерств (культуры, социальной защиты, природных ресурсов), но они не носят системного характера, а процедура их получения сложна и непрозрачна.

Анализ правоприменительной практики показал также, что ТОС практически не участвуют в реализации национального проекта «Инфраструктура для жизни». В паспортах федеральных проектов, входящих в Национальный проект, нет показателей, связанных с деятельностью ТОС. Нет механизма отбора проектов ТОС для софинансирования из федерального, регионального или местного бюджетов. Нет требований к муниципальным образованиям по

созданию условий для деятельности ТОС. Нет отчетности о вкладе ТОС в достижение целей Национального проекта. Это, по мнению автора, является серьезным упущением, поскольку именно ТОС способны решать те задачи Национального проекта, которые не могут быть решены крупными государственными программами: благоустройство конкретного двора, ремонт дороги местного значения, установка детской площадки, сохранение объекта культурного наследия, развитие этнотуризма.

Подводя итог анализу правоприменительной практики, можно сделать следующие выводы. Во-первых, ТОС в Хабаровском крае, особенно ТОС КМН, действуют, но сталкиваются с серьезными проблемами: отсутствие специального правового статуса, недофинансирование, зависимость от ПОМС, отсутствие кадрового и методического обеспечения. Во-вторых, потенциал ТОС в сфере вовлечения в оборот объектов культурного наследия КМН практически не используется из-за отсутствия правовых механизмов, финансовой поддержки и координации между ведомствами. В-третьих, «Прямая линия» губернатора Хабаровского края продемонстрировала высокий запрос населения на решение вопросов благоустройства и развития инфраструктуры, но ТОС не были задействованы в качестве инструмента решения этих вопросов. В-четвертых, опыт других регионов (Бурятия, Красноярский край) показывает, что системная государственная поддержка ТОС (правовая, финансовая, методическая) дает положительные результаты. В-пятых, отсутствие интеграции ТОС в национальный проект «Инфраструктура для жизни» является серьезным пробелом, который необходимо устранить путем внесения изменений в паспорта федеральных проектов, разработки механизмов софинансирования проектов ТОС, создания системы отчетности и мониторинга. Все это требует не только изменения правоприменительной практики, но и, в первую очередь, совершенствования законодательства - принятия специального федерального закона о ТОС, внесения изменений в Федеральный закон № 82-ФЗ и Федеральный закон № 161-ФЗ, а также корректировки нормативных правовых актов Хабаровского края .

5. Проект решения проблемы

5.1. Сущность предлагаемого проектного решения

В ходе проведённого исследования, изложенного в разделах 1–4, были выявлены системные проблемы правового регулирования территориального общественного самоуправления в Российской Федерации и Хабаровском крае, препятствующие полноценному участию ТОС в реализации национального проекта «Инфраструктура для жизни». К числу таких проблем относятся отсутствие специального федерального закона о ТОС, что порождает фрагментарность правового регулирования и зависимость от усмотрения органов местного самоуправления; неопределённость правового статуса ТОС коренных малочисленных народов, несмотря на прямое указание статьи 11 Федерального закона № 82-ФЗ; исключение молодежи в возрасте от 16 лет из числа участников ТОС Федеральным законом № 33-ФЗ от 20 марта 2025 года; отсутствие правового механизма вовлечения объектов культурного наследия КМН, в том числе не имеющих охранного статуса, в хозяйственный оборот; недостаток финансовой самостоятельности ТОС и отсутствие гарантированных источников дохода; а также отсутствие показателей деятельности ТОС в паспортах федеральных проектов национального проекта «Инфраструктура для жизни». В качестве проектного решения проблемы автором разработан Устав территориального общественного самоуправления коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае - ТОС «Чля», который представляет собой модельный правовой документ для территорий компактного проживания КМНС Хабаровского края, восполняет выявленные пробелы на локальном (муниципальном) уровне в условиях отсутствия специального федерального закона и содержит конкретные механизмы реализации целей национального проекта «Инфраструктура для жизни» применительно к удалённым территориям традиционного проживания коренных народов.

5.2 Решение проблемы отсутствия специального правового статуса ТОС КМН

Разработанный Устав ТОС «Чля» непосредственно решает проблему отсутствия специального правового статуса ТОС коренных малочисленных народов, которая была подробно проанализирована в разделах 2 и 4 настоящего исследования. В то время как статья 11 Федерального закона № 82-ФЗ носит рамочный характер и не определяет особенностей ТОС КМН, пункт 1.3 Устава прямо закрепляет, что ТОС создаётся для самостоятельного решения вопросов жизнеобеспечения с учётом традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности КМН, что придаёт данной форме самоорганизации этнокультурную специфику, отсутствующую в типовых уставах ТОС. Кроме того, в отличие от существующих ТОС КМН Хабаровского края, которые имеют лишь общую привязку к населённому пункту, пункт 1.5 разработанного Устава содержит точные географические координаты — $53^{\circ}27'25''$ с. ш., $140^{\circ}05'20''$ в. д., что юридически фиксирует территорию традиционного проживания негидальцев и исключает произвольное изменение границ без учёта мнения коренного населения. Раздел 3 Устава детально определяет границы ТОС с учётом мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМН, границ территорий традиционного природопользования регионального и местного значения, а также сложившихся социальных, культурных и хозяйственных связей между населёнными пунктами, стойбищами, кочевьями и сезонными поселениями. Таким образом, Устав восполняет пробел федерального законодательства, создавая на локальном уровне полноценную правовую основу для функционирования ТОС КМН с учётом их этнокультурной идентичности.

5.3 Решение проблемы правового механизма вовлечения объектов культурного наследия в хозяйственный оборот

Одной из ключевых проблем, выявленных в ходе анализа правоприменительной практики, является отсутствие правового механизма вовлечения в

хозяйственный оборот объектов этнографической ценности, не имеющих охранного статуса, — таких как остатки традиционных нанайских жилищ (фанзы, лабазы), тотемные столбы-сэвэны, жертвенники и каны, сохранившиеся в окрестностях сёл Найхин, Дада, Джари и Троицкое. Разработанный Устав ТОС «Чля» предлагает решение данной проблемы через детальную регламентацию деятельности в сфере этнокультурного туризма. Пункт 2.2.2 Устава предусматривает возрождение утраченных и полуутраченных обрядов — свадебных, календарных, промысловых, семейно-родовых — на основе этнографических материалов, архивных источников и консультаций с представителями родовых общин, старейшинами и научными учреждениями. Это создаёт легитимную основу для восстановления объектов, связанных с данными обрядами, и их последующего использования в туристической деятельности. Особое внимание в Уставе уделено организации и проведению традиционных свадебных обрядов с участием туристов, включая обряд встречи невесты на украшенной лодке-корабле, проведение свадебного пира на берегу с традиционными угощениями и рассадкой гостей на подушках, а также воссоздание полного свадебного цикла с включением национальных песен, танцев и игр. Для обеспечения передачи традиционных знаний молодому поколению пункт 2.2.4 Устава закрепляет создание условий для передачи навыков выделки шкур, изготовления орудий труда и ориентирования на местности, что может быть реализовано в формате мастер-классов как для местной молодёжи, так и для туристов. Таким образом, Устав превращает объекты этнографического наследия из «правового нуля» в полноценный туристический и образовательный ресурс, не требуя при этом немедленного изменения федерального законодательства, а используя существующие возможности муниципального правотворчества.

5.4 Решение проблемы финансовой самостоятельности и источников дохода ТОС

Анализ правоприменительной практики, представленный в разделе 4,

показал, что бюджеты существующих ТОС КМН Хабаровского края формируются в основном за счёт символических членских взносов, а муниципальные образования либо не предоставляют субсидий, либо предоставляют их в крайне ограниченном объёме на конкурсной основе с большим количеством бюрократических барьеров. Разработанный Устав ТОС «Чля» решает проблему финансовой несамостоятельности путём закрепления в пункте 7.1 четырёх категорий источников финансирования: добровольные взносы и пожертвования членов ТОС; субсидии из местного бюджета на реализацию проектов ТОС; гранты и субсидии региональных и федеральных программ поддержки КМНС; доходы от хозяйственной деятельности ТОС при наличии статуса юридического лица; а также иные законные источники. Принципиально важным является пункт 1.4 Устава, который прямо указывает, что ТОС действует в форме некоммерческой организации, но с образованием юридического лица, со ссылкой на пункт 7 статьи 50 Федерального закона № 33-ФЗ. Это легализует осуществление ТОС приносящей доход деятельности, что отсутствует в типовых уставах большинства действующих ТОС. Пункт 7.2 Устава дополнительно закрепляет право ТОС открывать расчётные счета при наличии статуса юридического лица, участвовать в конкурсах на получение грантов, а также заключать договоры с органами местного самоуправления и организациями. В совокупности указанные положения создают полноценную экономическую основу деятельности ТОС, позволяя ему не только получать государственную поддержку, но и самостоятельно зарабатывать средства через развитие этнотуризма, организацию мастер-классов, производство и реализацию изделий народных художественных промыслов, а также через организацию деятельности по выделке шкур рыб лососёвых и сиговых видов, как это прямо предусмотрено пунктом 2.2.1 Устава.

5.5 Решение проблемы участия молодежи в ТОС

Как было отмечено в разделах 1 и 2 настоящего исследования, Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ исключил возможность уча-

ствия подростков в возрасте от 16 лет в деятельности ТОС, что автор считает ошибочным, поскольку участие молодежи в ТОС формирует навыки гражданской активности, профорientацию и обеспечивает преемственность поколений. Анализ практики показал, что в Хабаровском крае из открытых источников известно лишь об одном молодежном ТОС - «Молодежный» в рабочем поселке Ванино, что свидетельствует о недостаточном внимании к молодежной составляющей. Разработанный Устав ТОС «Чля», не вступая в прямое противоречие с федеральным законом, тем не менее создаёт условия для активного участия молодежи в деятельности ТОС. Пункт 4.4 Устава устанавливает правомочность учредительного собрания при участии не менее одной трети жителей территории ТОС, достигших 18 лет, что формально соответствует требованиям федерального законодательства. Однако при этом Устав не содержит запрета на участие лиц с 16 лет в иных формах деятельности ТОС - проектной, волонтерской, этнокультурной, образовательной. Более того, пункт 2.2.4 Устава прямо предусматривает организацию мероприятий по сохранению и популяризации родных языков, фольклора, обрядов и праздников КМН с вовлечением молодёжи в качестве участников и волонтеров, а также создание условий для передачи традиционных знаний и навыков молодому поколению. Таким образом, Устав обеспечивает фактическое участие молодежи в жизни ТОС в формах, не требующих формального членства, что позволяет сохранить преемственность поколений и подготовить кадровый резерв для будущих органов управления ТОС.

5.6 Решение проблемы интеграции ТОС в национальный проект «Инфраструктура для жизни»

Одним из ключевых выводов исследования, представленных в разделах 1 и 2, является констатация того факта, что в паспортах федеральных проектов, входящих в национальный проект «Инфраструктура для жизни», отсутствуют показатели, связанные с деятельностью ТОС, нет механизма отбора проектов ТОС для софинансирования из федерального, регионального или

местного бюджетов, нет требований к муниципальным образованиям по созданию условий для деятельности ТОС и нет отчётности о вкладе ТОС в достижение целей национального проекта. Разработанный Устав ТОС «Чля» предлагает решение данной проблемы на локальном уровне, закрепляя в пункте 2.1 цели, полностью корреспондирующие задачам национального проекта: формирование новых рабочих мест в сфере традиционного хозяйствования и туризма; сохранение и развитие традиционного образа жизни, культуры и промыслов; повышение качества жизни населения через развитие этнокультурного туризма, продвижение гастрономического туризма с использованием национальной кухни, демонстрацию особенностей быта и уклада жизни, знакомство с природными богатствами территории, сохранение и передачу традиционных знаний о природе и природопользовании. Пункт 2.2.3 Устава предусматривает конкретные направления взаимодействия с Правительством Хабаровского края, Законодательной думой Хабаровского края и органами местного самоуправления по вопросам развития транспортной инфраструктуры — включая зимники, вертолётные площадки, дорожное сообщение — а также по вопросам обеспечения спутниковой связью, организации медицинской помощи и пожарной безопасности. Это позволяет ТОС выступать не просто пассивным получателем услуг, а активным соисполнителем мероприятий национального проекта на локальном уровне. Кроме того, пункт 2.2.3 Устава закрепляет участие ТОС в распределении субсидий, грантов и иных форм государственной поддержки, предназначенных для сохранения традиционного образа жизни, развития традиционных промыслов и реализации социально значимых проектов КМН, что создаёт правовую основу для реального, а не декларативного участия ТОС в бюджетном процессе на муниципальном и региональном уровнях.

5.7 Механизм реализации Устава в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни»

Разработанный Устав ТОС «Чля» позволяет реализовать конкретные мероприятия, предусмотренные несколькими федеральными проектами, вхо-

дьящими в состав национального проекта «Инфраструктура для жизни». В рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» Устав предусматривает благоустройство территории традиционного проживания и создание гостевых домов с элементами национального быта. В рамках федерального проекта «Развитие инфраструктуры в населённых пунктах» Устав закрепляет развитие транспортной доступности, включая зимники и вертолётные площадки, а также обеспечение спутниковой связью. В рамках федерального проекта «Развитие общественного транспорта» Устав предусматривает взаимодействие с органами власти по вопросам дорожного сообщения. В рамках федерального проекта «Безопасность дорожного движения» Устав закрепляет обеспечение пожарной безопасности и охраны общественного порядка. Таким образом, Устав превращает ТОС из формальной структуры в реального субъекта реализации национального проекта на локальном уровне, что особенно важно для удалённых территорий традиционного проживания КМНС, где крупные государственные программы неэффективны или слишком инерционны.

5.8 Ожидаемые правовые и социально-экономические результаты внедрения Устава

Внедрение разработанного Устава ТОС «Чля» позволит достичь следующих правовых результатов: легитимация ТОС КМН на муниципальном уровне с чёткой привязкой к конкретной территории через географические координаты; закрепление права ТОС на осуществление приносящей доход деятельности без необходимости изменения федерального законодательства в рамках существующей нормы пункта 7 статьи 50 Федерального закона № 33-ФЗ; создание договорной основы для взаимодействия с КГБУ «Центр ОПИК», Управлением охраны объектов культурного наследия Хабаровского края и Правительством края; формирование правового механизма для возрождения утраченных обрядов с участием туристов при сохранении их сакральности. В социально-экономической сфере ожидается создание не менее пяти-семи новых рабочих мест в сфере этнотуризма; организация не менее

десяти этнографических экскурсий в год; проведение не менее двенадцати мастер-классов по традиционным ремёслам в год; восстановление не менее двух-трёх объектов этнографического наследия; привлечение не менее пяти-сот тысяч рублей в виде грантов и субсидий. Кроме того, реализация Устава позволит повысить качество жизни населения территории традиционного проживания негидальцев за счёт развития инфраструктуры, создания источников дохода, не связанных с необходимостью выезда из мест традиционного проживания, а также за счёт сохранения и передачи культурного наследия молодому поколению.

5.9 Отличие разработанного Устава от существующих аналогов

В ходе исследования были проанализированы действующие ТОС КМН Хабаровского края — «Нани» в посёлке Джари Нанайского района, «Амурские узоры» в селе Троицкое Нанайского района, «Эвенкийская тропа» в районе имени Полины Осипенко, «Ульчский дом» в селе Булава Ульчского района. Разработанный Устав ТОС «Чля» имеет принципиальные отличия от данных аналогов. Во-первых, в отличие от общей привязки к населённому пункту, Устав содержит точные географические координаты, что юридически фиксирует территорию деятельности. Во-вторых, в отличие от существующих ТОС, где обрядовый туризм не предусмотрен, Устав детально регламентирует проведение традиционного свадебного обряда с участием туристов. В-третьих, в отличие от отсутствия механизмов возрождения утраченных обрядов, Устав предусматривает научно обоснованное возрождение обрядов на основе этнографических материалов и архивных источников. В-четвёртых, в отличие от формального разрешения хозяйственной деятельности, Устав закрепляет конкретные виды деятельности — выделку шкур рыб, изготовление национальной одежды, обуви и утвари. В-пятых, в отличие от общего указания на взаимодействие с властями, Устав перечисляет конкретные вопросы — зимники, вертолётные площадки, спутниковая связь, медицинская помощь, пожарная безопасность. Таким образом, разработанный

Устав является не типовым документом, а специализированным правовым актом, максимально адаптированным к нуждам конкретного коренного малочисленного народа - негидальцев - и к конкретной территории их компактного проживания.

5.10 Рекомендации по внедрению и дальнейшему совершенствованию

На основе разработанного Устава ТОС «Чля» автором сформулированы следующие рекомендации для органов публичной власти Хабаровского края и Законодательной Думы Хабаровского края. Первая рекомендация - принять типовой закон Хабаровского края «О территориальном общественном самоуправлении коренных малочисленных народов в Хабаровском крае», взяв за основу разработанный Устав ТОС «Чля» в качестве модельного документа. Вторая рекомендация - внести изменения в государственную программу Хабаровского края «Развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае», предусмотрев отдельное направление поддержки ТОС КМН, включая грантовую поддержку инициатив ТОС в сфере этнотуризма и сохранения культурного наследия. Третья рекомендация - создать при Правительстве Хабаровского края координационный совет по вопросам ТОС КМН с участием представителей КГБУ «Центр ОПИК», Управления охраны объектов культурного наследия Хабаровского края, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края, а также представителей действующих и создаваемых ТОС. Четвёртая рекомендация - разработать методические рекомендации для муниципальных образований Хабаровского края по регистрации и поддержке ТОС КМН на основе модельного устава, включая упрощённые процедуры согласования границ ТОС и предоставления муниципальных субсидий. Пятая рекомендация - обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением о включении показателей деятельности ТОС КМН в паспорта федеральных проектов национального проекта «Инфраструктура для жизни», в частности в федеральные проекты «Формирова-

ние комфортной городской среды», «Развитие инфраструктуры в населённых пунктах» и «Развитие общественного транспорта».

Разработанный Устав ТОС «Чля» представляет собой полноценный проектный продукт, который является непосредственным решением выявленных в исследовании проблем правового регулирования ТОС КМН. Данный Устав может быть непосредственно использован негидальцами Хабаровского края для создания ТОС на территории компактного проживания, служит модельным документом для иных муниципальных образований Хабаровского края, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы, обеспечивает интеграцию ТОС в реализацию национального проекта «Инфраструктура для жизни» на локальном уровне и создаёт правовую основу для вовлечения объектов этнографического наследия в хозяйственный оборот и развития этнокультурного туризма. Таким образом, предложенный проектный продукт полностью соответствует заявленной в разделе 1 исследовательской гипотезе и доказывает, что принятие специального правового акта - устава - на локальном уровне позволяет существенно повысить эффективность участия ТОС КМН в достижении целей национального проекта «Инфраструктура для жизни» в условиях отсутствия специального федерального закона.

Результаты проекта прошли апробацию в рамках VIII Всероссийской национальной научной конференции молодых ученых «Молодежь и наука: актуальные проблемы фундаментальных и прикладных исследований»:

По материалам проекта принята к публикации статья «Новые горизонты ТОС: институционализация ТОС через принятие федерального закона» / К.И. Рупп // «Молодёжь и наука: актуальные проблемы фундаментальных и прикладных исследований: Материалы VIII Всероссийской национальной научной конференции молодых учёных. В 2-х частях, Комсомольский-на-Амуре государственный университет, 07-11 апреля 2026 г. / Редколлегия:

И.В. Цевелева (отв. ред.), Н.Э. Ракитина, стр.

Рупп Кристина Игоревна - Комсомольский-на-Амуре государственный университет
**НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ ТОС: ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ТОС ЧЕРЕЗ
ПРИНЯТИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА**

Статус **Принят к публикации**



Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Комсомольский-на-Амуре государственный университет»


СОГЛАСОВАНО

УТВЕРЖДАЮ


Начальник отдела ОНиПКРС

И.о. проректора по научной ра-
боте


Е.М. Димитриади
(подпись)
« 04 » 06 2026 г.


А.В. Космынин
(подпись)
« 04 » 06 2026 г.

И.о. декана СГФ


О.А. Кузьмина
(подпись)

ПРОТОКОЛ

заседания комиссии по приемке и рассмотрению проекта
«Территориальное общественное самоуправление в рамках националь-
ного проекта «Инфраструктура для жизни»

г. Комсомольск-на-Амуре « 27 » 05 2026г.

Комиссия в составе:

представители заказчика

- О.А. Кузьмина – руководитель СНО,

- О.А. Кузьмина – и.о. декана СГФ

представители исполнителя

- С.И. Чашина – руководителя проекта,

- Ваганова Д.Е. 2ЮРба-1

внешние эксперты:

- О.И. Бурдакова – Председатель Амурского городского суда,


- И.С. Самохина - мировой судья судебного участка № 72 судеб-
ного района Центральный округ г. Комсомольска-на-Амуре Хабаровского
края,

Заслушан проект «Обеспечение органами местного самоуправления прав семей участников СВО».


Решение:

Признать проект «Территориальное общественное самоуправление в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни» завершенным научно-практическим исследованием. Утвердить практические результаты проекта как рекомендуемые в сфере правоотношений в области конституционного права. Разработанные рекомендации могут быть внедрены в деятельность местных сообществ.


Руководитель проекта


 27.05.26 С.И. Чашина
(подпись, дата)

Исполнители проекта

 27.05.26 К.И. Рупп
(подпись, дата)

Внешние эксперты:

 27.05.26 О.И. Бурдакова
(подпись, дата)

 27.05.26 И.С. Самохина
(подпись, дата)