

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 352.075

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ On the Question of the Legal Status of Village Heads

А. Г. Быкова – заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Омской юридической академии, доктор исторических наук, доцент

A. G. Bykova – Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, the Omsk Law Academy, Doctor of Historical Sciences, Associate-Professor



Аннотация. В статье на основе нормативных правовых актов проводится анализ порядков формирования и прекращения полномочий старост, условия исполнения ими полномочий и их ответственности. Изучен опыт правового регулирования деятельности сельских старост в Республике Коми, Алтайском, Забайкальском и Пермском краях, Ивановской, Калининградской, Кемеровской, Ленинградской, Московской, Оренбургской, Омской, Рязанской, Свердловской, Тульской и Ульяновской областях.

Based on the normative legal acts the article analyses procedure of formation and termination of village heads' powers, the conditions of exercising the duties, and their responsibilities. The author has examined the experience of legal regulation of village heads' work in the Komi Republic, the Altai, Trans-Baikal and the Perm regions, Ivanovo, Kaliningrad, Kemerovo, Leningrad, Moscow, Orenburg, Omsk, Ryazan, Sverdlovsk, Tula and Ulyanovsk regions.

Ключевые слова: староста, сельские и городские муниципальные образования, местное самоуправление.

Village head, rural and urban municipalities, local self-government.

Местное самоуправление является важным звеном в реализации государственной политики по обеспечению устойчивого развития сельских территорий. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий

Российской Федерации на период до 2030 года» одним из приоритетных подходов к совершенствованию форм организации местного самоуправления является развитие и поддержка деятельности сельских старост [26]. Институт сельских старост неоднократно являлся предметом изучения [2, 3]. В настоящей статье рассмат-

риваются вопросы, связанные с организацией и деятельностью старост населенных пунктов в Ивановской, Калининградской, Кемеровской, Ленинградской, Московской, Оренбургской, Омской, Рязанской, Свердловской, Тульской и Ульяновской областях, Алтайском, Забайкальском и Пермском краях, Республике Коми.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствует норма, регулирующая статус сельских старост. Нормативное регулирование статуса сельских старост осуществляется законами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями. Для подготовки настоящей статьи нами был проанализирован двадцать один нормативный правовой акт: законы субъектов Российской Федерации (Алтайского [10] и Забайкальского [8] краев, Оренбургской [7] и Ульяновской [6] областей) и нормативные правовые акты муниципальных образований (постановления [5, 14, 20, 24], решения [4, 13, 15–19, 21–23, 25], распоряжения [12], приказ [11], положение [27–28]).

Обратим внимание читателя на то, что не во всех субъектах Российской Федерации приняты и действуют региональные законы о старостах. Нет областного закона о сельских старостах и в Омской области. Только в некоторых муниципальных районах Омской области приняты решения представительных органов, регулирующие основы статуса сельского старосты [9]. В июне 2014 г. в Омске состоялся круглый стол по вопросу правового положения сельских старост в Омской области, организованный Омским региональным отделением Общероссийского народного фронта. По итогам круглого стола решено поддержать инициативу Общероссийского народного фронта инициировать разработку областного закона «О сельских старостах в Омской области» [1].

Анализ нормативных правовых актов показал наличие нескольких вариантов правового статуса сельских старост. Староста может являться представителем населенного пункта (деревни, села, поселка), сельского поселения, населенных пунктов (поселков сельского типа, деревень, сел), входящих в состав городского округа, части территории поселения, сельской улицы, улиц (микрорайонов) или улиц частного сектора городского поселения. Кроме того, староста может являться представителем населения (сел, по-

селков, деревень). При этом он одновременно является представителем исполнительной власти сельского поселения. В ряде муниципальных образований староста является должностным лицом, не находящимся на государственной должности, должности государственной гражданской службы, муниципальной должности или должности муниципальной службы (Ульяновская область), или органом сельского общественного самоуправления населения, осуществляющим свою деятельность в период между собраниями (сходами) или конференциями граждан (Омская область).

Формирование старост осуществляется несколькими способами. Во-первых, большинство старост формируются путем выборов. Выборы проходят посредством проведения открытого или закрытого голосования граждан или путем заочного голосования. Голосование может проходить на собрании. При этом правомочность собрания определяется муниципальными образованиями по-разному. В некоторых случаях собрание правомочно, если в нем участвуют не менее 51 процента жителей, включенных в список участников собрания, в других случаях – если в нем приняли участие не менее 25 % жителей соответствующей территории, обладающих правом на участие в собрании граждан, в том числе незарегистрированные (дачники, собственники недвижимого имущества и т. п.), а также временно зарегистрированные. Избрание старосты возможно и на сходе (конференции) граждан прямым голосованием. В Таврическом муниципальном районе Омской области форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления зависит от численности жителей, проживающих на данной территории. В населенном пункте с числом жителей до 1 тысячи человек староста избирается на общем собрании (сходе) граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории. В населенном пункте с числом жителей от 1 до 5 тысяч человек староста избирается на общем собрании (сходе) либо конференции граждан, постоянно проживающих на соответствующей территории [9]. В Новомосковском муниципальном образовании Тульской области один староста избирается на определенное число жителей – на собрании (сходе) жителей сельских населенных пунктов (поселений) с числом проживающих не менее 30 и не более 300 человек.

Допускается при выборах старосты объединение жителей сельских населенных пунктов (поселений), имеющих общие территориальные границы, в каждом из которых проживают менее 30 человек [4, 13, 15–19, 21–23, 25]. Кандидат на должность старосты населенного пункта выдвигается участниками собрания (схода) граждан, главой сельского поселения либо в порядке самовыдвижения.

Во-вторых, наименьшее количество старост формируется путем назначения. Староста может быть назначен управляющим поселковым (сельским) округом по согласованию с главой муниципального образования «Гвардейский район» [14] или назначен губернатором Ульяновской области. Решение губернатора Ульяновской области о назначении гражданина Российской Федерации на должность сельского старосты принимается на основании предложений, принятых на собраниях граждан Российской Федерации, проживающих на территории соответствующего сельского населенного пункта, и оформляется распоряжением губернатора Ульяновской области. При этом срок приема предложений о кандидатурах для назначения гражданина Российской Федерации на должность сельского старосты должен составлять не менее одного месяца со дня опубликования в газетах «Ульяновская правда» и (или) «Народная газета» сообщения о приеме таких предложений [6].

В-третьих, только в муниципальном образовании «Краснознаменский муниципальный район» допускается наличие двух способов одновременно. Староста избирается непосредственно населением сельского населенного пункта на собраниях (сходах) либо назначается главой администрации района с утверждением на собрании районного Совета депутатов. Собрание, сход по выборам старосты созывается как по инициативе главы соответствующей сельской администрации, так и по инициативе не менее одной десятой части населения сельского населенного пункта. Они считаются правомочными, если в нем участвуют большинство жителей населенного пункта, достигших 16 лет [4, 13, 15–19, 21–23, 25].

К кандидатам на должность старосты могут предъявляться следующие цензы: гражданин Российской Федерации или без предъявления ценза гражданства; как правило, постоянно или преимущественно проживающий в границах соответствующего сельского населенного

пункта, улицы, дома, подъезда или имеющий постоянную регистрацию; достигший возраста 16, 18, 20 лет или 21 года.

При закреплении порядка формирования старосты посредством назначения в нормативных правовых актах устанавливаются дополнительные запреты и ограничения, связанные с невозможностью назначения на должность старосты, в случае, если кандидат: 1) приобрел гражданство иностранного государства либо получил вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; 2) замещает государственную должность, должность государственной службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы; 3) признан недееспособным или ограниченно дееспособным на основании решения суда, вступившего в законную силу; 4) имеет непогашенную или неснятую судимость [6].

Срок полномочий старосты устанавливается соответствующим нормативным правовым актом. Их анализ позволяет утверждать, что староста избирается на срок от двух до пяти лет или на срок полномочий органов местного самоуправления (городское поселение Калининцев). При формировании старосты путем назначения срок его полномочий ограничивается сроком полномочий губернатора [6] или двумя годами [5, 14, 20, 24].

Старосте выдается удостоверение, подписанное главой муниципального образования. Большинство старост исполняют свои полномочия на безвозмездной основе. В ряде муниципальных образований предусмотрены компенсации старосте за исполнение им своих полномочий. Размер компенсационной выплаты может составлять 2000 рублей в месяц. Компенсационные выплаты являются расходным обязательством Оренбургской области и осуществляются ежеквартально из средств областного бюджета в порядке, определяемом правительством Оренбургской области [7]. В Кемеровской области положение о старосте сельского населенного пункта, поселения закрепляет право старосты получать денежное вознаграждение за свой труд. В этом случае со старостой заключают срочный трудовой договор за счет средств бюджета поселения [5, 14, 20, 24].

Правовые акты содержат норму о подотчетности старосты населению и (или) органам

муниципального образования или органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Отчетность старосты является одним из способов контроля над деятельностью старосты. В нормативных правовых актах редко регулируется вопрос ответственности старосты. Как правило, ограничиваются только обязанностью старосты отчитываться о проделанной работе не реже одного раза в полгода или год.

Более подробно вопрос ответственности старосты урегулирован в решениях представительных органов Республики Коми. Например, в решении Совета муниципального образования городской округ «Усинск» от 21 ноября 2012 г. № 190 «Об утверждении положения о старостах населенных пунктов на территории муниципального образования городского округа «Усинск» ответственность старосты перед населением, Советом муниципального образования городского округа «Усинск», администрацией муниципального образования городского округа «Усинск» наступает в случае нарушения действующего законодательства, Устава муниципального образования городского округа «Усинск», муниципальных правовых актов муниципального образования городского округа «Усинск» либо утраты им доверия со стороны жителей. Староста ежегодно отчитывается о своей деятельности на собрании (сходе) граждан. Органы местного самоуправления вправе требовать от старосты представления отчета о его деятельности ежеквартально [4, 13, 15–19, 21–23, 25].

Полномочия старосты по общему правилу прекращаются с истечением срока его полномочий, то есть со дня избрания или назначения нового старосты. Вместе с тем возможно прекращение полномочий старосты и раньше определенного срока. Нормативные правовые акты устанавливают следующие основания для досрочного прекращения полномочий старосты, которые условно можно разделить на два основных вида: 1) случаи, предусматривающие инициативу самого старосты (досрочное прекращение полномочий): смерть; отставка по собственному желанию; выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; избрание (назначение) его на государственную должность, должность государственной службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы; 2) случаи, которые возникают помимо воли и желания старосты (отрешение от должности): систематическое неисполнение

своих обязанностей или грубое их нарушение; признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим; вступление в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; утрата гражданства Российской Федерации, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; по решению собрания (схода) граждан об отзыве, выражении недоверия гражданами населенного пункта; установление в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия старосты.

Правом поставить вопрос о досрочном прекращении полномочий старосты обладают граждане, и (или) органы местного самоуправления, и (или) органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Например, в Республике Коми в городском округе «Инта» этим правом обладает собрание граждан по требованию не менее 1/3 граждан, постоянно проживающих в соответствующем населенном пункте. Требование граждан о досрочном прекращении полномочий старосты должно быть подтверждено в письменной форме путем сбора подписей. Право сбора подписей имеет любой гражданин или группа граждан, постоянно проживающих в соответствующем населенном пункте. Полномочия старосты могут быть прекращены досрочно, если на собрании граждан за это проголосуют более 50 % участников собрания [4, 13, 15–19, 21–23, 25].

В случае досрочного прекращения полномочий старосты в течение последних 6 месяцев до окончания срока его полномочий выборы не проводятся, а обязанности старосты исполняет гражданин, назначенный главой администрации соответствующего сельского округа (Тульская область).

Подводя итоги, отметим широкий диапазон вариантов правового статуса старост. Думается, что давно назрела необходимость урегулировать вопрос правового статуса сельских старост либо на уровне Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», или внести в него норму, обязывающую субъекты Российской Федерации

самостоятельно регулировать его на своем уровне, не отдавая местному самоуправлению. Унификация института сельского старосты позволит решить многие проблемы правового статуса

сельских старост, в частности, приведет к четкому пониманию, для чего он нужен, и к пониманию о невозможности встраивания сельского старосты в вертикаль власти.

Библиографический список

1. Епанчинцев, В. «Староста при случае может и роды принять». Как в Омской области начали возвращать к жизни сельских старост [Электронный ресурс] / В. Епанчинцев // Омск здесь. – Режим доступа: <http://omskzdes.ru/politics/25467.html> (дата обращения: 16.09.2015).
2. Костоков, А. Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 12. – С. 51–54.
3. Макаров, И. И. К вопросу о правовом статусе старост сельских населенных пунктов // Конституц. и муницип. право. – 2015. – № 7. – С. 43–49.
4. О положении о старосте сельского населенного пункта в городском округе Верхняя Пышма [Электронный ресурс] : решение думы гор. окр. Верхняя Пышма от 29 мая 2008 г. № 56/11 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. О положениях об общественных формированиях Беловского муниципального района [Электронный ресурс] : постановление администрации Белов. муницип. р-на от 16 мая 2012 г. № 55 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
6. О сельских старостах [Электронный ресурс] : закон Ульянов. обл. от 6 окт. 2011 г. № 168-30 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
7. О сельских старостах в Оренбургской области [Электронный ресурс] : закон Оренбург. обл. от 12 нояб. 2013 г. № 1881/569-V-ОЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
8. О сельских старостах Забайкальского края [Электронный ресурс] : закон Забайк. края от 31 марта 2015 г. № 1158-33К // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
9. О сельском общественном самоуправлении населения Таврического района [Электронный ресурс] : решение район. Совета депутатов Тавр. муницип. р-на Ом. обл. // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
10. О старосте сельского населенного пункта Алтайского края [Электронный ресурс] : закон Алт. края от 7 июня 2012 г. № 45 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
11. Об образовании совета старост населенных пунктов Ленинградской области при комитете по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области [Электронный ресурс] : приказ комитета по мест. самоуправлению, межнац. и межконфессион. отношениям Ленингр. обл. от 10 июля 2015 г. № 12 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
12. Об уличных и деревенских старостах Уральского городского поселения [Электронный ресурс] : распоряжение администрации Урал. гор. поселения от 21 дек. 2006 г. № 560 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
13. Об утверждении положения «О старостах населенных пунктов Берестянского сельского поселения Сасовского муниципального района Рязанской области» [Электронный ресурс] : решение Совета депутатов муницип. образования – Берестян. сел. поселение Сасов. муницип. р-на Рязан. обл. от 26 марта 2012 г. № 7 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
14. Об утверждении положения «О старостах сельских населенных пунктов» [Электронный ресурс] : постановление администрации муницип. образования «Гвард. р-н» Калинингр. обл. от 14 окт. 2002 г. № 1089 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
15. Об утверждении положения «О старостах сельских населенных пунктов» [Электронный ресурс] : решение Краснознам. район. Совета депутатов Калинингр. обл. от 20 апр. 2000 г. № 24 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
16. Об утверждении Положения «О старосте» на территории Новиковского сельсовета Бийского района Алтайского края [Электронный ресурс] : решение Новик. сел. совета депутатов Бийского р-на Алт. края от 14 окт. 2014 г. № 33-сд // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
17. Об утверждении положения о старостах населенных пунктов муниципального образования городского округа «Инта» [Электронный ресурс] : решение Совета муницип. образования гор. окр. «Инта» от 6 нояб. 2012 г. № II-18/22 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
18. Об утверждении положения о старостах населенных пунктов на территории муниципального образования городского округа «Усинск» [Электронный ресурс] : решение Совета муницип. образования гор. окр. «Усинск» от 21 нояб. 2012 г. № 190 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
19. Об утверждении положения о старостах населенных пунктов, улиц, старших по домам в муниципальном образовании рабочий поселок Арсеньево Арсеньевского района [Электронный ресурс] : решение собр. депутатов муницип. образования рабочий поселок Арсеньево Арсеньев. р-на Тул. обл. от 28 окт. 2009 г. № 5/38 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
20. Об утверждении положения о старостах сельских населенных пунктов городского поселения Солнечногорск Солнечногорского муниципального района Московской области [Электронный ресурс] : постановление администрации гор.

поселения Солнечногорск Солнечног. муницип. р-на Моск. обл. от 24 нояб. 2014 г. № 256 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

21. Об утверждении положения о старостах сельских населенных пунктов городского поселения Калининц [Электронный ресурс] : решение Совета депутатов гор. поселения Калининц Наро-Фомин. муницип. р-на Моск. обл. от 28 авг. 2007 г. № 6/25 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

22. Об утверждении положения о старосте сельского населенного пункта (поселения) в Новомосковском муниципальном образовании [Электронный ресурс] : решение муницип. совета муницип. образования г. Новомосковск и Новомоск. р-на от 12 марта 1998 г. № 6-4 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

23. Об утверждении положения о старосте улицы частного сектора в муниципальном образовании рабочий поселок Ленинский Ленинского района [Электронный ресурс] : решение собр. депутатов муницип. образования рабочий поселок Ленинский Ленин. р-на Тул. обл. от 25 июня 2009 г. № 4-5 // Справочная правовая система «Гарант». – Режим доступа: локальный.

24. Об утверждении положения о старшем по дому (подъезду, группе домов) и прилегающей придомовой территории, о старостах деревень, улиц частного сектора в городском поселении Шатура [Электронный ресурс] : постановление администрации гор. поселения Шатура Шатур. муницип. р-на Моск. обл. от 11 мая 2011 г. № 216-п // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

25. Об утверждении положения о сходах граждан и старостах в сельском поселении Липицкое [Электронный ресурс] : решение Совета депутатов сел. поселения Липицкое Серпух. муницип. р-на Моск. обл. от 8 апр. 2010 г. № 4/9 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

26. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 февр. 2015 г. № 151-р // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

27. Положение о старостах населенных пунктов на территории городского поселения Воскресенск [Электронный ресурс] : нормат. правовой акт от 27 февр. 2010 г. № 21/НА : утв. решением Совета депутатов гор. поселения Воскресенск Воскресен. муницип. р-на Моск. обл. от 27 февр. 2010 г. № 80/10 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.

28. Положение о старостах сельских населенных пунктов Ивановского района [Электронный ресурс] : утв. решением Иванов. район. совета от 24 апр. 1997 г. № 16 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.