

УДК 342.553

Ануфриева Н. С.
Anufrieva N. S.

ИНСТИТУТ СТАРОСТ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

INSTITUTE OF ELDERS AS A FORM OF POPULATION PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNANCE

В статье рассмотрены вопросы участия населения в местном самоуправлении путем избрания старост гражданами отдельных территориальных поселений. Староста является новым субъектом в структуре местного самоуправления, правовой статус которого определяется муниципальными правовыми актами. Представлены результаты опроса советов муниципальных образований субъектов РФ, проведенного представителями Общероссийского конгресса муниципальных образований, по вопросу эффективности введения института старост по практике Ленинградской области.

In the paper the issues of the population participation in local self-governance by electing elders of certain territorial settlements are considered. Elder is a new person in the structure of the local self-governance, whose legal status is determined by municipal legal acts. In the article the results of the survey of the Russian Federation municipal entities councils, conducted by the representatives of the National Congress of municipal entities, regarding the effectiveness of the introduction of the elders' institute in Leningrad region are presented.

Ключевые слова: муниципальные образования, староста, форма участия населения, местное самоуправление.

Keywords: municipal entities, elder, form of population participation, local self-governance.

Деятельность муниципальных органов может быть намного продуктивнее при условии, если каждый отдельный человек, проживающий в данном муниципальном образовании, будет содействовать муниципальным органам в решении отдельных вопросов.

Право на участие граждан в местном самоуправлении закреплено в ст. 130 Конституции РФ [2], согласно которой местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Часть 2 ст. 130 Конституции РФ устанавливает формы участия населения в местном самоуправлении: референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления. Основные положения о формах и порядке участия населения в осуществлении местного самоуправления закреплены в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7].

Президент РФ Владимир Владимирович Путин неоднократно акцентировал внимание на необходимости участия населения в деятельности органов местного самоуправления. Так, в январе 2013 г. при участии Президента РФ было проведено заседание по развитию местного самоуправления, на котором обсуждали вопросы совершенствования правового регулирования органов местного самоуправления. Говоря в своем послании к Федеральному Собранию о необходимости совершенствования основ местного самоуправления, Президент России отметил, что «местная власть должна быть устроена так... чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой» [3]. По результатам заседания Президентом РФ было дано соответствующее поручение. Однако для решения этой задачи важно не только

территориально приблизить муниципалитеты к населению, но и сделать их открытыми для жителей, обеспечить развитие на местах общественно-политической активности, создать возможности для участия граждан в управлении муниципальными образованиями [1].

С целью исполнения поручений Президента РФ Общероссийский комитет муниципальных образований (далее – ОКМО) проанализировал формы участия населения в местном самоуправлении. Интерес ОКМО был акцентирован на опыте Ленинградской области, где Законом Ленинградской области от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» [6] введен новый субъект в структуре местного самоуправления – староста.

Согласно вышеназванному закону староста избирается на собрании жителей части территории поселения (если их менее 50 человек) или из числа членов общественного совета части территории поселения (если в ней проживает от 50 до 500 человек). Часть территории поселения, на которой осуществляется деятельность старосты (как правило, сельский населенный пункт, не являющийся административным центром поселения, или группа сельских населенных пунктов), определяется муниципальным правовым актом поселения. Староста может исполнять свои полномочия как на общественных началах, так и по срочному трудовому договору за счет средств бюджета поселения.

Согласно закону № 95-оз направления деятельности старосты, его полномочия, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления определяются решением совета депутатов поселения, и он подотчетен как жителям, так и органам местного самоуправления, фактически являясь по своему правовому статусу выборным должностным лицом местного самоуправления, подчиняющимся совету депутатов и администрации поселения. В этом отличие от такой формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, как территориальное общественное самоуправление, предусматривающей самостоятельность жителей муниципальных образований.

Важной составляющей опыта Ленинградской области является государственная поддержка института старост. Содействие его развитию осуществляется путем предоставления из областного бюджета средств на поддержку части территории поселения, на которой действует староста, в размере не менее 100 тыс. руб. в год. Средства на поддержку предоставляются при наличии:

- муниципального правового акта, устанавливающего часть территории поселения, на которой действует староста;
- муниципального правового акта, устанавливающего направления деятельности старосты;
- решения собрания (конференции) жителей части территории поселения об избрании старосты;
- утвержденной советом депутатов поселения сметы либо утвержденной администрацией поселения программы, разработанных на основе предложений, поступивших от старосты;
- муниципального правового акта, устанавливающего уполномоченный орган поселения по осуществлению на части территории поселения отдельных функций администрации поселения;
- средств в местном бюджете на софинансирование утвержденной сметы.

Также в законе № 95-оз установлено право правительства Ленинградской области предусматривать в рамках долгосрочных целевых программ обучение старост.

Изучив опыт Ленинградской области, представителями ОКМО был проведен опрос советов муниципальных образований других субъектов РФ по поводу отношения последних к новой форме участия населения в местном самоуправлении – старостам [8]. Институт старост способен компенсировать возможные риски при объединении сельских поселений, т. е. избежать удаления местной власти от населения.

В опросе участвовали советы муниципальных образований 28 субъектов РФ (Республика Башкортостан, Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, Хакасия,

Красноярского и Ставропольского краев, Брянской, Вологодской, Кемеровской, Кировской, Курганской, Курской, Московской, Мурманской, Новгородской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей, Ханты-Мансийского и Чукотского автономных округов).

Результаты проведенного ОКМО опроса представлены следующим образом:

1. Признают достаточно эффективным и активно поддерживают институт старост семнадцать советов муниципальных образований республик Хакасия, Башкортостан, Марий Эл, Ставропольского края, Ханты-Мансийского автономного округа, Смоленской, Мурманской, Тульской, Вологодской, Московской, Курганской, Псковской, Рязанской, Ульяновской, Мурманской областей и др.

Так, в Смоленской области большинство муниципальных образований считают, что введение института сельских старост может быть эффективным при наличии соответствующей нормативной правовой базы, а также при предоставлении финансовых средств из бюджетов других уровней бюджетам поселений на развитие иных форм местного самоуправления. Совет муниципальных образований Тульской области отмечает, что процесс территориальных изменений, связанных с укрупнением муниципальных образований, является сегодня одним из приоритетов развития Тульского региона. Как следствие, происходит сокращение органов управления на муниципальном уровне.

2. Неэффективным считают введение института старост в системе местного самоуправления шесть советов муниципальных образований: Республики Татарстан, Республики Саха (Якутия), Красноярского края, Брянской, Курской и Псковской областей. В Ленинградской области в качестве одного из приоритетов развития региона было обозначено укрупнение муниципальных образований. В старостах увидели институт, который может компенсировать возможные риски при объединении сельских поселений, а именно, избежать эффекта удаления местной власти от населения. Противники введения института старост перечисленных выше муниципальных образований обосновывали свои позиции.

В настоящее время в Республике Татарстан 956 муниципальных образований, в том числе два городских округа, 43 муниципальных района, 38 городских поселений, 873 сельских поселения. В сельских поселениях республики количество населенных пунктов не превышает пяти, а большинство сельских поселений состоят из двух-трех населенных пунктов. Республика Татарстан целенаправленно не идет на укрупнение сельских поселений с целью максимального обеспечения доступности местной власти населению, поэтому введение института сельских старост в Татарстане признается неэффективным.

Аналогичной позиции придерживается совет муниципальных образований Брянской области, поясняя, что в Ленинградской области сельские поселения имеют довольно большие площади – от 500 до 1 000 км² и более, что означает значительный разброс населенных пунктов, причем с малой численностью населения – в среднем до 50 человек, а чаще 10–20 человек. В свою очередь, в Брянской области средняя продолжительность отдельных территориальных поселений 50–60 км² со средней численностью населения примерно как в Ленинградской области. Населенные пункты в Брянской области менее удалены от центральных усадеб и друг друга, данный факт позволяет администрациям сельских поселений проводить активную работу по обеспечению их жизнедеятельности. Более того, представители муниципальных образований Брянской области уточняют, что средняя численность населенных пунктов сельских поселений составляет от 100 до 300 человек, в каждом поселении таких населенных пунктов от четырех до десяти и практически в каждом есть депутат сельского совета народных депутатов, т. е. представитель местной власти. Следовательно, создавать институт старост в таких населенных пунктах нецелесообразно.

Совет муниципальных образований Курской области пояснил, что границы сельских поселений Курской области, как правило, установлены с учетом требований ст. 11 ФЗ-131 о пешеходной доступности административного центра (и возвращении обратно) в течение ра-

бочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований. В Ленинградской области, по их мнению, в связи с невозможностью в силу сложившейся территориальной организации соблудности данный принцип и было инициировано создание института старост в целях приближения к сельским жителям, проживающим в весьма отдаленных от административного центра сельского муниципалитета территориях, постоянных представителей, наделенных официальными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Особой позиции о неэффективности введения института старост придерживается совет муниципальных образований Красноярского края. В основе его аргументации лежит недостаточность финансового обеспечения отдельных муниципальных образований и, как следствие, невозможность введения новых форм самоорганизации граждан. Данную позицию поддержал и совет муниципальных образований Брянской области, поясняя, что в ходе реализации проекта введения института сельских старост в Ленинградской области была выявлена необходимость их обучения компьютерной грамотности, коммуникационного оснащения рабочего места, плюс ежеквартальное вознаграждение. Все это требует дополнительного финансирования, которое не заложено в бюджетах муниципалитетов.

3. Не смогли сформулировать однозначного ответа о целесообразности введения института старост пять советов муниципальных образований (Республики Дагестан, Республики Калмыкия, Ставропольского края, Ростовской и Тамбовской областей).

Однако следует отметить, что большинство опрошенных ОКМО советов муниципальных образований (двадцать) высказались против того, чтобы институт старост стал обязательным для всех субъектов Российской Федерации. Большинство, выразивших данную позицию, ссылались на существенные различия в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований. При наличии муниципальных образований, различных по территории, численности населения, уровню социально-экономического развития, с разными возможностями для мобилизации налогов и сборов огромное значение приобретает бюджетное регулирование. Полномочия органов МСУ не обеспечены достаточными финансовыми ресурсами. Следовательно, опыт Ленинградской области внедрения института старост потребует дополнительных финансовых средств.

Отметим, что из результатов опроса ОКМО советов муниципальных образований субъектов РФ следует, что опыт Ленинградской области по введению института старост нельзя признать абсолютным новаторством, так как отнюдь не в единичных субъектах РФ выявлена практика решения вопроса по участию населения в местном самоуправлении.

Так, по информации, представленной ОКМО, тринадцать советов муниципальных образований сообщили, что в их регионах уже имеется опыт организации взаимодействия населения с местной властью через старост.

В частности, в совете муниципальных образований Республики Башкортостан еще в 2004 г. в отдельных районах для организации благоустройства территории, культурно-досуговой деятельности сельчан, социальной поддержки малообеспеченных и решения других вопросов, а также в целях ускорения координации и взаимодействия населения сел и деревень с администрацией сельского поселения стала использоваться практика выборов старост сел, поселков из числа местных активистов-лидеров. После укрупнения сельских поселений в 2008–2009 гг. главам администраций поселений стало сложнее координировать и своевременно решать вопросы местного значения в отдаленных селах и деревнях поселения, поэтому институт старост стал заново возрождаться во многих районах республики. В 2013 г. в республике насчитывалось около 4 тыс. старост в 85 % населенных пунктов; треть из них – это люди пенсионного возраста с активной жизненной позицией, пользующиеся уважением односельчан. Многие старосты являются или являлись депутатами в своих сельских поселениях.

Именно благодаря старостам сельские власти могут ежедневно получать информацию о ситуации в поселении, а значит оперативно принимать необходимые меры. Старосты не

только акцентируют внимание властей на проблемах, волнующих земляков, но и выходят с предложениями, направленными на их решение, являются организаторами и активными участниками мероприятий, проводимых в селе. Население муниципальных образований при поддержке сельских старост активно принимает участие в проведении экологических субботников, посадке деревьев, очистке территорий вдоль рек, речек, родников и прудов, ограждении и приведении в порядок кладбищ, мест свалок и скотомогильников, строительстве хоккейных коробок.

Лидерами по становлению института старост являются Аургазинский, Архангельский, Салаватский, Мечетлинский, Бурзянский районы.

Староста избирается на собраниях граждан. Все старосты работают на безвозмездной основе. Администрации сельских поселений при необходимости обеспечивают старост помещением, транспортом и оргтехникой, предоставляют необходимую информацию.

В свою очередь, старосты на общественных началах имеются в совете муниципальных образований Республики Марий Эл. В муниципалитетах их полномочия и обязанности, как правило, не прописаны, обычно они действуют в рамках ТОС (являются их председателями). Совет полагает, что решение вопроса на федеральном уровне позволит повысить мотивацию сельских старост и в большей мере использовать институт сельских старост для нужд населения муниципалитетов.

Также в Республике Хакасия почти во всех сельских муниципальных образованиях в территориально отдаленных населенных пунктах есть старосты, осуществляющие свою деятельность на общественных началах, и только в пяти – на платной основе или совмещающие свою деятельность с работой в органах МСУ. В городских округах только в республиканском центре (г. Абакан) с 2003 г. работает институт выборных старост в семи удаленных от центра города районах. Эти старосты одновременно являются руководителями территориальных общественных самоуправлений. Органы ТОС включены в систему органов местного самоуправления: руководители ТОС являются выборными лицами и в то же время занимают муниципальные должности в соответствии с уставом города и бюджетным кодексом. Кроме того, почти все старосты являются действующими депутатами совета депутатов Абакана. Однако институт старост в Республике Хакасия представлен очень слабо, что связано с отсутствием регионального нормативно-правового регулирования деятельности старост.

В Ставропольском крае 182 муниципальных образования, имеющих статус городских и сельских поселений (61,5 % от общего числа), включают от двух до десяти населенных пунктов. Для решения вопросов местного значения в указанных муниципальных образованиях в соответствии с законом Ставропольского края «О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае» [4] в перечне должностей органов МСУ предусмотрены должности уполномоченных представителей главы муниципального образования в населенных пунктах (управляющих, старост).

В практической деятельности такие должности вводятся в штатное расписание администраций муниципальных образований только для работы в отдаленных населенных пунктах, входящих в состав муниципального образования, при наличии проживающего в них населения более 500 человек. В малонаселенных пунктах, входящих в состав муниципальных образований, которых в Ставропольском крае небольшое количество, работа с людьми осуществляется через общественные советы и депутатов представительных органов МСУ.

В Курганской области в Куртамышском районе, в Советском сельсовете, в 2000-х годах старосты, работа которых оплачивалась, избирались на собраниях граждан. В дальнейшем в связи с отсутствием финансовой поддержки институт старост прекратил свое существование.

В Лебяжьеvском районе в настоящее время сохранены ставки старост в пяти сельсоветах. Они активно помогают администрациям муниципальных образований вести работу с населением в вопросах благоустройства, организации мероприятий, охраны общественного порядка, пожарной безопасности и др. В связи с дефицитом бюджета у администрации района нет возможности ввести ставки во всех сельсоветах.

В настоящее время в ряде муниципальных образований Московской области институт сельских старост создан и успешно функционирует (сельское поселение Кузнецовское Павлово-Посадского района, сельское поселение Непецинское Коломенского района, городское поселение Щелково Щелковского района, сельское поселение Любучанское Чеховского района, городское поселение Лотошино Лотошинского района, сельское поселение Большерогачевское Дмитровского района, сельское поселение Лаговское Подольского района, городское поселение Селятино Наро-Фоминского района). Чаще всего деятельность старост осуществляется на общественных началах.

В настоящее время во многих населенных пунктах сельских поселений муниципальных районов Рязанской области имеются сельские старосты, которые работают в основном на общественных началах.

Институт сельских старост в Ульяновской области действует с момента принятия Закона Ульяновской области «О сельских старостах» [5]. Им полностью урегулированы процедуры назначения данных лиц, их полномочия, меры социальной поддержки, а также иные вопросы, необходимые для организации деятельности данной категории лиц. В 2013 г. губернатором Ульяновской области были назначены сельские старосты во всех населенных пунктах Ульяновской области. Взаимодействие органов власти всех уровней и сельских старост осуществляется через ОГБУ «Агентство по развитию сельских территорий», подведомственное министерству сельского хозяйства Ульяновской области.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре сельские старосты осуществляют свою деятельность во многих населенных пунктах, входящих в состав как сельских, так и городских поселений. Старосту принимают на работу либо по трудовому договору, либо его назначает глава сельского поселения, если должность старосты закреплена в штатном расписании администрации поселения. Кандидатуры на должность старосты в обоих случаях выдвигаются на сходах граждан. В настоящее время в Югре ведется активная работа по разработке нормативной базы, регулирующей деятельность института старост на территории Ханты-Мансийского автономного округа.

Отметим, что в Югре семьдесят три населенных пункта, в которых отсутствуют представители органов местного самоуправления. Старосты выбраны во всех таких поселках. Так, в конце марта представители администрации Сургутского района и сотрудники МЧС приняли участие в сходе жителей п. Банный. На собрании был выбран староста населенного пункта. Им стал местный житель, который характеризуется сельчанами как неравнодушный и уважаемый человек, способный взять на себя ответственность за благополучие и безопасную жизнь односельчан [9].

Работа по назначению старост в поселках, где нет органов местного самоуправления, началась с января 2017 г. Сельский староста должен будет представлять интересы населения по вопросам жизнеобеспечения населенного пункта, взаимодействуя с органами местного самоуправления, наблюдать за оперативной обстановкой в поселении, своевременно сообщать о происшествиях, а также их угрозе в единую дежурно-диспетчерскую службу муниципалитета или дежурную смену МЧС России по региону, информировать сельчан, организовывать их как на профилактические мероприятия, так и на борьбу со стихией на первоначальном этапе до прибытия спасательных служб.

Вопрос об актуальности формирования института сельских старост в ХМАО поднял начальник Сибирского регионального центра МЧС России на встречах с руководством Ханты-Мансийского автономного округа. Такой опыт успешно реализован во всех сибирских регионах. Старосты показали свою состоятельность в период природных пожаров, оперативно принимая меры в случае угрозы населенному пункту, в организации профилактической работы с населением по безопасности на водных объектах, мониторинге дорожной обстановки при неблагоприятной погоде и многих других ситуациях, которые без своевременного влияния на них могли перерасти в чрезвычайные. В отдаленных поселениях, добраться до

которых профессиональным пожарным, спасателям и другим специалистам требуется время, кроме старосты практически некому реально оценить обстановку и верно принять решение. Так, в 2014 г. в период весеннего половодья в отдельных муниципальных образованиях ХМАО экстренные решения по спасению жизни населения и сохранности их имущества принимали совместно органы местного самоуправления и старосты. Именно старосты могли принять правильные экстренные решения и оповестить органы о сложившейся ситуации, поскольку они находились в тесном контакте с населением отдельных муниципальных образований.

Правительство Ханты-Мансийского автономного округа одним из первых на Урале приступило к формированию института старост в регионе и закреплению их статуса законодательно.

Староста решает следующие вопросы:

- осуществляет взаимодействие органов МСУ сельских поселений с населением по решению вопросов местного значения;
- разъясняет в пределах своей компетенции положения законов РФ, законов ХМАО, нормативно-правовых актов администрации района и администрации сельского поселения;
- обеспечивает организацию референдумов, выборов, обсуждение проектов нормативных правовых актов органа МСУ поселения, проводит опросы общественного мнения, организует сбор данных для социологических исследований, организует прием граждан, рассматривает их обращения, заявления, жалобы;
- информирует население и организует его участие в культурно-массовых мероприятиях;
- представляет интересы жителей в государственных и общественных органах, органах МСУ, предприятиях, учреждениях, организациях;
- осуществляет контроль за всеми видами производственно-хозяйственной деятельности в населенном пункте;
- следит за состоянием вертолетной площадки, дорог, колодцев, прудов, мостов, иных объектов муниципальной собственности;
- способствует решению вопросов по благоустройству, озеленению и улучшению санитарного состояния и благоустройства населенного пункта, следит за сохранностью муниципального жилищного фонда;
- осуществляет ежедневные доклады главе поселения о сложившейся ситуации в населенном пункте;
- оказывает содействие органам полиции и пожарного надзора;
- осуществляет контроль выполнения гражданами противопожарных мероприятий;
- содействует укреплению общественного порядка, установлению добрососедских отношений между жителями, участвует в разрешении конфликтов;
- организует подготовку сходов (собраний) граждан;
- отчитывается о проделанной работе перед населением не реже двух раз в год.

Таким образом, по итогам опроса советов муниципальных образований, проведенного ОКМО в отношении института старост, следует отметить его оценку большинством советов муниципальных образований как эффективного механизма обеспечения взаимодействия жителей с органами местного самоуправления. Особенно полезны старосты в больших по площади поселениях и городских округах, в состав которых входит много населенных пунктов, вследствие чего теряется физическая доступность органов власти для жителей. В свою очередь, в муниципалитетах, организованных с учетом принципа шаговой доступности, введение рассматриваемого института чаще всего является излишним, так как в них не теряется возможность прямого контакта граждан и органов МСУ.

На наш взгляд, следует присоединиться к мнению, выраженному отдельными советами муниципальных образований, согласно которому для успешного введения в субъектах РФ института старост необходимо сформировать правовую базу их деятельности путем приня-

тия рамочного федерального закона, а также обеспечить государственное софинансирование расходов муниципальных образований по обеспечению их деятельности.

Однако институт старост не должен становиться обязательным для всех регионов, его введение должно быть оставлено на усмотрение органов государственной власти субъектов РФ и органов МСУ. Также должны сохраняться возможности для развития сложившихся в муниципальных образованиях иных форм участия жителей в местном самоуправлении.

Литература

1. Анализ предложений советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иных объединений муниципальных образований – членов ОКМО по уточнению общих принципов организации местного самоуправления. Москва, 2014. URL: <http://www.xn--j1aeec.xn--p1ai/> (дата обращения: 25.04.2017).
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.
3. Заседание Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления. 31 янв. 2013 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17397> (дата обращения: 25.04.2017).
4. О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 18 дек. 2007 г. № 65-кз. URL: <http://docs.cntd.ru/document/461505346> (дата обращения: 25.04.2017).
5. О сельских старостах : закон Ульяновской обл. от 6 окт. 2011 г. № 168-ЗО. URL: <http://docs.cntd.ru/document/918021489> (дата обращения: 25.04.2017).
6. О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления : закон Ленинградской обл. от 13 окт. 2014 г. № 95-оз. URL: www.lenobl.ru/authorities/npa_s (дата обращения: 24.04.2017).
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
8. ОКМО : Страновые опросы в 2013 году. URL: <http://www.xn--j1aeec.xn--p1ai/?id=286> (дата обращения: 25.04.2017).
9. В населенных пунктах Югры выбрали старост : Сургутинтерновости [сайт]. URL: news.ru/news/obshchestvo/v-naselennykh-punktakh-yugry-vybrali-starost.html (дата обращения: 26.04.2017).