

УДК 342.5

О правоприменительной практике старосты сельского населенного пункта как субъекта общественного контроля



Привалова Е.А.

Аспирант кафедры конституционного и административного права Марийского государственного университета (Йошкар-Ола)

В статье анализируется федеральное и региональное законодательство, нормативные правовые акты местного самоуправления, устанавливающие правовые основы института старосты сельского населенного пункта. Исследуется опыт создания и развития института старосты сельского населенного пункта в регионах Российской Федерации. По результатам исследования формируется предложение по внесению изменений в действующее законодательство по осуществлению общественного контроля на местном уровне.

Ключевые слова: институт сельского старосты, органы публичной власти, органы местного самоуправления, общественный контроль, вопросы местного значения

В настоящее время институт сельского старосты является одним из динамически развивающихся видов представительств граждан на местном уровне. Полагаем, что он является важным инструментом в реализации конституционных прав граждан по управлению делами государства на местном уровне, гарантированных ч. 1 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Нельзя не согласиться с мнением ученого-правоведа С.А. Авакьяна, который утверждает, что «староста выполняет представительские функции, в том числе обеспечивает контакты населения с муниципальными органами и их аппаратом» [1, с. 153]. В связи с этим целесообразно изучить правоприменительную практику старосты с точки зрения возможности осуществления им общественного контроля за органами местного значения.

Правовое регулирование института сельского старосты осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). На уровне субъектов Российской Федерации правовое регулирование института сельского старосты определяется законами о старостах сельских населенных пунктов и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федера-

ции об отдельных вопросах статуса и деятельности старосты сельского населенного пункта. Например, на территории Нижегородской области действует Закон Нижегородской области от 2 апреля 2019 г. № 28-З «О старостах сельских населенных пунктов Нижегородской области», который определил гарантии деятельности и иные вопросы статуса данного лица. Аналогичные законы приняты также в Московской области, Пермском крае, Республике Карелия, Республике Хакасия, Воронежской области и др. Между тем в Мурманской области принят Закон от 13 июня 2019 г. № 2383-01-ЗМО «Об отдельных вопросах статуса и деятельности старосты сельского населенного пункта Мурманской области», который регламентирует, в частности, полномочия и права старосты, гарантии его деятельности и иные вопросы. Аналогичные законы приняты также в Ивановской области, Свердловской области, Кировской области, Самарской области, Сахалинской области, Курской области, Иркутской области и др. Следует отметить, что на местном уровне правовое регулирование института сельского старосты определяется различными муниципальными нормативными правовыми актами. Как правило, порядок назначения, полномочия, основания прекращения полномочий старосты, гарантии деятельности, а также иные вопросы статуса устанавливаются

уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Например, в Республике Марий Эл во всех уставах муниципальных образований существуют статьи, которые регулируют вопросы статуса сельского старосты. Более того, в некоторых поселениях разработаны и приняты Положения о старостах сельских населенных пунктов (в частности, в Куженерском, Горномарийском, Параньгинском районах), в которых определяются права и полномочия данного лица, гарантии его деятельности (включая случаи, порядок и размеры компенсации расходов, связанных с осуществлением деятельности старосты), а также форма, описание и порядок выдачи удостоверения старосты.

Заслуживает внимания позиция А.Г. Быковой, которая отмечает необходимость урегулирования вопроса правового статуса сельских старост либо на уровне Федерального закона № 131-ФЗ, или внести в него норму, обязывающую субъекты Российской Федерации самостоятельно регулировать его на своем уровне, не отдавая местному самоуправлению. Нельзя не согласиться с этим мнением, действительно, «унификация данного института 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» [2, с. 25].

На сегодняшний день практика развития института старосты в системе местного самоуправления в Российской Федерации разнообразна. В связи с этим целесообразно рассмотреть на примере Республики Марий Эл опыт его создания и развития. Согласно данным Министерства внутренней политики, развития местного самоуправления и юстиции Республики Марий Эл, по состоянию на 1 января 2023 г. на территории Республики Марий Эл предусмотрено назначение сельских старост в 3 муниципальных районах, в 8 городских поселениях, в 64 сельских поселениях. Однако избраны (назначены) и действуют сельские старосты в 4 муниципальных районах, 7 городских поселениях и в 33 сельских поселениях [3]. Таким образом, всего предусмотрено назначение сельских старост в 75 муниципальных образованиях, однако избраны (назначены) и действуют сельские старосты (не менее одного) в 44 муниципальных образованиях. Представляется, что для эффективного решения вопросов местного значения необходимо прежде всего создать условия для развития института старост сельских населенных пунктов.

Во-первых, для эффективного развития института сельского старосты и проведения всестороннего общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления недостаточно наделить только общественные палаты (советы) муниципальных образований статусом субъекта общественного

контроля. Представляется целесообразным внести изменения в ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ), включив сельских старост в качестве субъекта общественного контроля. Следует согласиться с мнением Т.Н. Михеевой, полагающей что, «включение старосты в число легитимных субъектов общественного контроля будет способствовать развитию всех форм общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления в части проведения оценки принятых решений по вопросам местного значения, которые напрямую влияют на жизнь граждан» [4, с. 150].

Во-вторых, необходимо сформировать и обеспечить использование организационно-хозяйственных механизмов взаимодействия между органами публичной власти и сельскими старостами, обеспечить необходимыми для решения возложенных задач финансовыми ресурсами. Важным для исследования является точка зрения М.Ф. Гацко, А.А. Наумова, которые отмечают, что «на сельского старосту возлагаются обязанности организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте. Между тем законодательно источники финансирования института сельского старосты не определены» [5, с.148]. Представляется, что для развития института сельского старосты целесообразно предусмотреть поддержку за счет средств регионального бюджета. На муниципальном уровне потребуются разработка соответствующих программ поддержки инициатив сельского старосты, направленных на благоустройство территорий за счет средств муниципальных бюджетов.

К примеру, показатели развития института сельских старост в Республике Марий Эл позволяют говорить о заинтересованности гражданского общества в решении вопросов местного значения. Изучив правоприменительную практику, необходимо сказать, что в настоящее время институт сельского старосты имеет целостную систему правового регулирования. Вместе с тем с целью совершенствования данного института видится необходимым:

1) в целях поощрения деловой и социальной активности населения в осуществлении собственных инициатив при решении вопросов местного значения на территории муниципальных образований Республики Марий Эл учредить для них региональный конкурс «Лидер общественного самоуправления». Аналогичная практика успешно реализуется в Белгородской области (Постановление Правительства Белгородской области от 16 декабря 2013 г. № 511-пп, а также Распоряжение Правительства Белгородской области от 20 июля 2020 г. № 323-рп). Цель конкурса – софинансирование рас-

ходных обязательств муниципальных образований, направленных на развитие на территории субъекта Федерации института старост сельских населенных пунктов, реализующих проекты. Представляется, что это способствует активизации участия старост в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

2) предусмотреть правовой механизм предоставления компенсационных выплат, связанных с осуществлением полномочий сельского старосты в сельских населенных пунктах Республики Марий Эл, отдаленных от административного центра более чем на 10 км. Аналогичная практика успешно реализуется в Оренбургской области (Постановление Правительства Оренбургской области 19 марта 2020 г. № 183-пп).

3) в рамках оказания правовой помощи необходимо разработать методические рекомендации по организации деятельности старост сельских населенных пунктов, в которых должна содержаться следующая информация – справочник, информация по населенному пункту (количество населения, жилых домов, пожарных водоемов, детских садов, школ, лечебных учреждений и т.д.), правовая основа организации деятельности старосты сельского населенного пункта, мероприятия, выполняемые старостой населенного пункта. Необходимо отметить, что подобная практика успешно реализуется в Рязанской области.

В завершение анализа правоприменительной практики видится необходимым обратить особое внимание на главную цель осуществления общественного контроля – обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, которая закреплена в ст. 5 Федерального закона № 212-ФЗ. В настоящее время староста выступает действующим механизмом реализации общественных инициатив на уровне муниципальных образований, способствующим развитию активности граждан, именно поэтому необходимо всесторонне содействовать развитию данного института.

Несмотря на достигнутые результаты, исходя из современных реалий, следует оперативно корректировать механизмы взаимодействия сельских старост с органами публичной власти, что приведёт к созданию условий для стабильного социально-экономического развития муниципальных образований.

Нельзя не согласиться с мнением С.А. Авакьяна, согласно которому «общественный контроль традиционно считается необходимым средством влияния на публичную власть, способствует эффективной деятельности государственных и муниципальных органов, а порой и воздействует в целом на организацию, структуру власти, на противодействие коррупции» [1, с. 7].

Литература:

1. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. – М.: Юстицинформ, 2022. – 484 с.
2. Быкова А.Г. К вопросу о правовом статусе сельских старост // Сибирское юридическое обозрение. – 2015. – № 4 (29). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-pravovom-statuse-selskih-starost> (дата обращения: 01.08.2023).
3. Информация о развитии системы местного самоуправления по состоянию на 1 января 2023 г. в Республике Марий Эл. – URL: <https://mari-el.gov.ru/ministries/minjust/> (дата обращения: 09.08.2023).
4. Михеева Т.Н. Институт старосты сельского населенного пункта через призму общественного контроля // Евразийский юридический журнал. – 2020. – № 1 (140). – С. 149–150.
5. Гацко М.Ф., Наумов А.А. Институт сельских старост и необходимость развития конституционных основ местного самоуправления // Конституция Российской Федерации: первые 25 лет. Межвузовская науч.-практ. конференции, посвящённой 25-летию принятия Конституции РФ и Международному дню прав человека. Под ред. С.А. Глотова, М.Ф. Гацко. – М.: Международный юридический институт, Белый Ветер, 2019. – С. 140–149.

About the Law Enforcement Practice of the Headman of a Rural Settlement as a Subject of Public Control

Privalova E.A.

Mari State University (Yoshkar-Ola)

The article analyzes federal and regional legislation, regulatory legal acts of local self-government, establishing the legal basis of the institute of the headman of a rural locality. The experience of the creation and development of the institute of the headman of a rural settlement in the regions of the Russian Federation is investigated. Based on the results of the study, a proposal is being formed to amend the current legislation on the implementation of public control at the local level.

Key words: institute of village headman, public authorities, local self-government bodies, public control, local issues