



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О старостах сельских населенных
пунктов"

01.08.2019

№ 124-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 07.06.2019 № 1557-19/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Советом муниципальных образований Пермского края (письмо от 06.06.2019 № 421).

Законопроектом в соответствии со статьей 27.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹ предусматривается установление правовых основ деятельности старост сельских населенных пунктов в Пермском крае как одной из форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в Пермском крае.

По существу рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

1. Согласно нормам статьи 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ староста сельского населенного пункта (далее – староста) может назначаться для *организации взаимодействия* органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта, расположенного в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории, при решении вопросов местного значения в данном населенном пункте.

Староста *назначается представительным органом муниципального образования*, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного населенного пункта и обладающих активным избирательным правом.

¹ Статья 27.1 введена Федеральным законом от 18.04.2018 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления».

Староста *не является* лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления.

Старостой *не может быть назначено* лицо:

1) замещающее государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы;

2) признанное судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

3) имеющее непогашенную или неснятую судимость.

Срок полномочий старосты устанавливается уставом муниципального образования и *не может быть менее двух и более пяти лет*.

Полномочия старосты прекращаются *досрочно* по решению представительного органа муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, по представлению схода граждан данного населенного пункта, а также в случаях:

1) смерти;

2) отставки по собственному желанию;

3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;

5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;

6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Положениями статьи 27.1 Федерального закона установлено, что староста для решения возложенных на него задач осуществляет следующие **полномочия**:

1) взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями и иными организациями по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

2) взаимодействует с населением, в том числе посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в том числе оформленные в виде

проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;

3) информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;

4) содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте, а также осуществляет иные полномочия и права, предусмотренные уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, пунктом 9 части 6 статьи 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ установлено, что уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено осуществление старостой *иных полномочий*.

Отметим, что положениями законопроекта указанные нормы федерального законодательства *полностью продублированы*.

2. В соответствии с частью 7 статьи 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ, предусматривающей возможность установления уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования *в соответствии с законом субъекта Российской Федерации гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты*, законопроектом устанавливаются отдельные вопросы статуса старосты в Пермском крае и закрепляются гарантии его деятельности.

1. Так, порядок назначения старосты должен быть определен *уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом* представительного органа муниципального образования.

2. Полномочия старосты осуществляются на *безвозмездной основе*.

3. Количество сроков, в течение которых одно и то же лицо может исполнять полномочия старосты, *не ограничивается*. Положения об изменении срока полномочий старосты должны применяться к старостам, назначенным после вступления в силу соответствующих изменений в устав муниципального образования.

Полномочия старосты начинаются *со дня вступления в силу* решения представительного органа муниципального образования о его назначении и прекращаются *в день вступления в силу* решения представительного органа муниципального образования о назначении нового старосты.

4. К *полномочиям* старосты предлагается дополнительно отнести:

1) участие в заседаниях представительного органа муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт, при обсуждении вопросов, затрагивающих интересы населения, проживающего в данном населенном пункте.

2) участие в мероприятиях, организуемых и проводимых органами местного самоуправления, муниципальными учреждениями и предприятиями, пользование правом приема руководителями и иными должностными лицами органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений по вопросам решения вопросов местного значения в сельском населенном пункте;

3) содействие привлечению граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для сельского населенного пункта работ, в том числе в целях решения отдельных вопросов местного значения на территории сельского населенного пункта;

4) оказание содействия органам местного самоуправления и жителям сельского населенного пункта в организации участия в программах и проектах, в том числе с привлечением бюджетных средств, средств самообложения граждан, а также в их реализации.

5. К **обязанностям** старосты при осуществлении полномочий предлагается отнести следующие:

1) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб репутации или авторитету органов и (или) должностных лиц местного самоуправления;

2) информировать органы местного самоуправления о состоянии дел в сельском населенном пункте, уведомлять органы местного самоуправления и правоохранительные органы о ставших ему известными фактах нарушений действующего законодательства;

3) ежегодно представлять в представительный орган муниципального образования отчет о своей деятельности и отчитываться об осуществлении своих полномочий перед жителями сельского населенного пункта в порядке, установленном уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

6. Старосте гарантируется **организационное, материально-техническое, правовое и информационное обеспечение** деятельности в соответствии с уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

За счет средств бюджета муниципального образования может предусматриваться возможность **компенсации расходов** старосты сельского населенного пункта, установленных уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Старосте может выдаваться **удостоверение**, подтверждающее его полномочия, форма которого и порядок выдачи устанавливается нормативным правовым актом муниципального образования.

Кроме того, законопроектом предусмотрено, что уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования могут устанавливаться иные гарантии деятельности старосты.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации, проведенный с целью изучения опыта законодательного регулирования по данному вопросу показал, что в настоящее время отдельные законы о старостах сельских населенных пунктов либо изменения в региональные законы о местном самоуправлении приняты более чем в 60 субъектах Российской Федерации.

При этом все законы либо полностью дублируют нормы статьи 27.1 Федерального закона № 131-ФЗ, либо содержат отсылочные нормы к данной статье, но при этом большинство субъектов Российской Федерации дополнительно прописали в своих законах гарантии деятельности старост и иные вопросы их правового статуса.

Так, в соответствии с предоставленным федеральным законодателем правом устанавливать иное **наименование** должности старосты с учетом исторических и иных местных традиций, в законах Архангельской, Воронежской, Оренбургской, Ульяновской областях, Приморском, Забайкальском краях и Ненецком автономном округе установлено наименование «**сельский староста**», а в Иркутской области в наименовании старосты должно присутствовать указание на категорию сельского населенного пункта, а также на наименование соответствующего населенного пункта.

В связи с тем, что Федеральным законом № 131-ФЗ не определен порядок **выдвижения кандидатуры старосты** на сходе граждан, законами в Вологодской, Нижегородской областях, Республике Тыва, Ненецком автономном округе установлено, что кандидат в старосты может быть выдвинут путем самовыдвижения; по предложению органов местного самоуправления муниципального образования; жителями сельского населенного пункта.

Законами отдельных субъектов Российской Федерации определены **границы территории** деятельности старост. Так, в республиках Бурятия и Тыва староста может быть избран от одного или нескольких населенных пунктов, а в Нижегородской области на территории сельского населенного пункта может быть назначен только один староста. В законе Вологодской области установлено, что староста избирается на территории населенного пункта с численностью населения не менее 10 человек, либо на территории, включающей несколько входящих в состав одного поселения населенных пунктов с общей численностью населения не менее 10 человек либо на определяемой решением собрания граждан части территории населенного пункта с численностью населения более 100 человек, на которой проживает не менее 10 человек.

В законах Вологодской, Самарской областей для подтверждения полномочий староста может получить **либо удостоверение либо выписку из решения представительного органа муниципального образования** о его назначении. Подтверждение полномочий старосты удостоверением предусмотрено законами Ленинградской, Нижегородской, Саратовской, Псковской областей, республик Башкортостан, Калмыкия, Крым, Чувашской Республики, Забайкальского, Приморского, Ставропольского краев и др. В Московской области староста получает нагрудный знак и иные знаки различия,

подтверждающие его полномочия, в Республике Тыва – выписку из решения собрания граждан.

Необходимо отметить, что к **полномочиям** старосты законами субъектов Российской Федерации отнесено участие старосты в решении тех вопросов местного значения муниципальных образований, которые имеют особую общественную и социальную значимость для сельского населенного пункта.

Например, к полномочиям старосты законами Ленинградской, Кировской области, республик Башкортостан и Коми отнесено информирование органов местного самоуправления об инвалидах, одиноких престарелых гражданах, многодетных семьях, детях, оставшихся без попечения родителей, и других жителей сельского населенного пункта, находящихся в трудной жизненной ситуации либо в социально опасном положении, лицах, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми; выявление причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений.

Законом Республики Башкортостан предусмотрено участие старосты в организации поддержки граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка, создании условий для деятельности народных дружин; организации ритуальных услуг и содержании мест захоронения.

В Архангельской области староста информирует органы местного самоуправления о состоянии автомобильных дорог, уличного освещения, проведении земляных работ в нарушение установленного порядка, случаях самовольного захвата земельных участков, фактах ненадлежащего содержания объектов благоустройства территории.

Согласно Закону Костромской области староста принимает участие в организации и проведении акарицидных обработок, а также в мероприятиях по борьбе с борщевиком Сосновского на территории муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт; ставит в известность органы местного самоуправления о случаях самовольного строительства и проведения земляных работ, вырубке деревьев на территории населенного пункта.

Деятельность старост на **безвозмездной основе** предусмотрена законами Ленинградской и Белгородской областей, республик Башкортостан, Коми и Тыва, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецкого автономного округа. Возможность осуществления деятельности старост **как на оплачиваемой, так на безвозмездной основе** (на общественных началах) предусмотрена законами Московской, Белгородской областей, Алтайского края, Удмуртской Республики, Еврейского и Ненецкого автономных округов и др.

При этом в региональных законах закреплены нормы о возможности компенсационных выплат и (или) ежемесячной денежной выплаты, а также материально-техническом, организационном и ином обеспечении старосты в связи с осуществлением им полномочий. Как правило, порядок возмещения таких расходов должен определяться уставом муниципального образования и

(или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, при этом в отдельных регионах указанные расходы являются расходным обязательством соответствующего субъекта Российской Федерации.

Например, в Ленинградской области в рамках государственных программ предусмотрено обучение старост по направлениям, связанным с осуществлением их полномочий, а также проведение других мероприятий в целях поощрения их деятельности. В бюджете Ленинградской области на 2019-2021 годы предусмотрены субсидии на реализацию закона о старостах сельских населенных пунктов в ежегодном объеме 210 000 тыс. руб.

В Оренбургской области старосты, назначенные в сельских населенных пунктах, отдаленных от административного центра более чем на 10 километров, имеют право на компенсационные выплаты из средств областного бюджета, связанные с осуществлением их деятельности, в размере 2000 рублей в месяц.

В целях доведения до жителей **информации о старостах** в законах Архангельской, Вологодской, Кемеровской, Новгородской, Новосибирской, Самарской областей, республик Тыва, Приморского края, Ханты-Мансийского и Ненецкого автономных округов прописано размещение списка старост на официальном сайте органа местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В ряде законов субъектов Российской Федерации (Архангельская, Ленинградская, Псковская области, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Республика Крым) предусмотрен **контроль** за деятельностью старосты, который осуществляется представительным органом муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт.

В законе Вологодской области предусмотрено создание **Общественного совета старост при Губернаторе** Вологодской области, который создается в целях координации деятельности старост, усиления внимания к их работе, оказания им практической помощи в осуществлении своих полномочий, обобщения и распространения опыта работы старост.

Актуальность принятия рассматриваемого законопроекта обусловлена необходимостью обеспечения постоянного оперативного взаимодействия жителей сельских населенных пунктов с органами местного самоуправления муниципальных образований, что особенно важно в период проходящих в Пермском крае процессов преобразования муниципальных образований и создания городских и муниципальных округов с одноуровневой структурой муниципального управления.

Положительные последствия развития института старост в Пермском крае будут связаны с совершенствованием условий для выдвижения и реализации местных инициатив по решению вопросов местного значения на территориях сельских населенных пунктов и улучшением информированности

жителей о решениях, принимаемых органами местного самоуправления соответствующего муниципального образования.

В качестве **проблемного момента** законопроекта отметим следующий.

Пунктом 5 части 2 статьи 3 закрепляется право уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования предусмотреть осуществление старостой **иных полномочий**. При этом в части 2 статьи 3 определяются **не полномочия, а обязанности** старосты, в связи с чем считаем целесообразным откорректировать формулировку пункта 5 части 2 статьи 3.

Кроме того, аналогичная норма уже прописана в пункте 9 части 1 этой же статьи 3, которой определены именно полномочия старосты для решения возложенных на него задач.

Считаем возможным также, учитывая опыт законодательного регулирования субъектами Российской Федерации гарантий деятельности и иных вопросов статуса старост, рассмотреть вопрос о целесообразности **дополнения** законопроекта положениями, устанавливающими:

субъекты выдвижения кандидатур старосты на сходе граждан;
границы территории деятельности старосты (один или несколько сельских населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования);

возможность подтверждения полномочий старосты выпиской из решения представительного органа муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт (сельские населенные пункты), в случае если выдача удостоверения старосте нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования не предусмотрена;

размещение информации о назначенных в сельских населенных пунктах старостах на официальных сайтах органов местного самоуправления поселений, муниципальных округов или городских округов в информационно-коммуникационной сети «Интернет» и иными положениями.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная