

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРОЕКТ  
«ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ»



## ОГЛАВЛЕНИЕ

### КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

<b>Обзор этапов формирования системы сельских старост в России</b> .....	7
Государственное регулирование крестьянского самоуправления в России до XVIII века .....	7
Сельские старосты в поселениях казенных крестьян .....	10
Правовое положение сельских старост во второй половине XIX и в начале XX века .....	12
Статус сельских старост в Ленинградской области в 1994–2006 годах .....	15
<b>Примеры лучшей практики формирования системы сельских старост в регионах Российской Федерации</b> .....	16
Организация работы с сельскими старостами во Владимирской области .....	16
Статус сельских старост после муниципальной реформы 2003–2009 годов .....	18
Сельские старосты в Ульяновской области .....	20
Законодательство Алтайского края о сельских старостах .....	21
<b>Нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность сельских старост и вопросы развития системы старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области</b> .....	23
Организационно-правовые аспекты исполнения полномочий старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области .....	23
Дискуссионные вопросы и возможные сценарии развития системы сельских старост в Ленинградской области .....	24
Государственная поддержка старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области ..	25
Финансово-правовые аспекты государственной поддержки старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области .....	33
<b>Список источников и библиография</b> .....	37
Перечень нормативных актов .....	37
Справочные и иные официальные документы .....	38
Монографии .....	39
Статьи .....	40
Диссертации и авторефераты диссертаций .....	41

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Правовой аспект системы местного самоуправления в Ленинградской области .....	45
Законодательные и нормативные акты, регламентирующие деятельность сельских старост и общественную деятельность в поселениях Ленинградской области .....	47
Законодательные и нормативные акты муниципальных образований Российской Федерации. Обзор примеров лучшей практики .....	52
Предложения по совершенствованию правовой базы организации местного самоуправления и в частности, деятельности сельских старост в Ленинградской области .....	55
Предложения по юридической рамке организации сотрудничества между российскими и латвийскими муниципалитетами .....	59
Выписки из законодательных актов, регламентирующих имущественные и хозяйственные отношения в поселениях .....	60
<i>Приложение 1.</i> Перечень законов Ленинградской области об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований на территории Ленинградской области .....	71

<i>Приложение 2. Перечень муниципальных образований, входящих в состав Ленинградской области</i> .....	73
<i>Приложение 3. Муниципальные правовые акты Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, регламентирующие правоотношения в сфере осуществления населением местного самоуправления в соответствии с Областным Законом Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территории муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»</i> .....	77
<i>Приложение 4. Протокол о намерениях сотрудничества в области межрегиональных связей</i> .....	88
<b>Примечания</b> .....	91

# КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

АВТОР:

Первый заместитель председателя комитета по местному самоуправлению,  
межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области –  
начальник департамента развития местного самоуправления

**МАКАРОВ Иван Иванович**



Сельского старосты должность требует беспорочного поведения, искусства и рачения в домостроительстве, земледелии и скотоводстве и соблезнования к бедным.

*Установление сельского порядка в казенных  
Екатеринославского наместничества селениях 1787 года  
Императрицы Екатерины II*

## **ОБЗОР ЭТАПОВ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В РОССИИ**

*Староста* – один из старейших терминов российского муниципального права. Этот термин использован еще в древнейшей редакции отечественного юридического памятника – Краткой Русской Правде<sup>1</sup>. К историческим аспектам функционирования этой должности обращаются сегодня с намерением подчеркнуть значимость института сельских старост. Характерно в этом контексте упоминание роли земского старосты Кузьмы Минина в создании ополчения и объединении народа для борьбы с иноземными захватчиками<sup>2</sup>.

Термин *староста*, разумеется, за столетия менял свое правовое содержание<sup>3</sup>, но внимательный наблюдатель сумеет выявить черты, неизменно составлявшие элементы правового статуса этого должностного лица. Подобным элементом являлась тесная связь с *миром*; обусловленная самим фактом проживания в общине личная заинтересованность в местных делах и самая непосредственная зависимость от общины, от избирателей – то есть все то, что, как принято считать, составляет сущность местного самоуправления.

Современная стадия развития российского местного самоуправления подвела специалистов к началу разговора о месте и возможностях этого муниципально-правового института<sup>4</sup>. Актуальность исследования правового статуса сельского старосты обуславливается также необходимостью понимания мер ответственности, которые могут применяться к лицу, выполняющему функции старосты<sup>5</sup>. Понимание того, как менялся правовой статус старост, взаимоотношения старост с государственной властью, их функции и роль в местном сообществе представляет очевидный интерес для оценки возможностей развития одного из старейших институтов российского муниципального права.

Существует достаточно обширная историческая литература, посвященная организации крестьянского сословного самоуправления в позднеимперский период российской истории. Дореволюционные исследователи описывали в своих работах полномочия, организационные вопросы избрания и деятельности должностных лиц крестьянского самоуправления, в том числе сельских старост<sup>6</sup>. Стоит отметить и наличие любопытного блока дореволюционной мемуарной литературы, посвященного крестьянскому самоуправлению<sup>7</sup>. Идеологизированный подход советских историков социального развития русской деревни заставлял отказывать органам крестьянского самоуправления в самостоятельности. В сельских старостах склонны были признавать только полицейских агентов<sup>8</sup>. Современные исследователи, напротив, склонны отмечать такие положительные эффекты крестьянского самоуправления, как рост общего благосостояния на селе и формирование у крестьян правовой культуры<sup>9</sup>.

### **Государственное регулирование крестьянского самоуправления в России до XVIII века**

Положения, связанные со статусом старосты, длительное время не находили системного выражения в законодательстве, а регламентировались нормами обычного права. Даже такие довольно поздние документы как Учреждение волостного управления и Учреждение сельского управления Высочайше утвержденного проекта учреждения об управле-

нии государственными имуществами в губерниях от 30 апреля 1838 года<sup>10</sup> и Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 года<sup>11</sup> дают возможности учета местных особенностей и предусматривают условную реализацию некоторых положений в зависимости от согласия с местным обычаем<sup>12</sup>.

Нужно отметить, что это характерно и для других институтов сельского самоуправления. Например, рассматривая другой важный источник по истории права крестьянского самоуправления – Учреждение сельского порядка в казенных Екатеринославского Наместничества селениях 1787 года<sup>13</sup>, – К. И. Зайцев писал, что «сход, этот, казалось бы, главный член системы, забыт законодателем; не только нет указаний на его состав, но и вообще он обыкновенно не упоминается и заменяется общим термином “сельское общество”»;<sup>14</sup> и далее: «Отношение сельских выборных “чиноначальников” к высшему начальству, а также к их избирателям не выражено в сколько-нибудь юридических определениях и носит скорее патриархальный характер»<sup>15</sup>. И в значительно более поздние периоды отмечалась специфика правоотношений в крестьянском *мире*. Известный юрист, трудившийся в Тверском губернском земском собрании, так характеризовал ситуацию на рубеже XIX и XX веков: «Правовые отношения крестьян между собою, как известно, законом не регламентируются. Закон для них заменяют местные обычаи, а на практике – усмотрение волостных судей, старшин и писарей»<sup>16</sup>.

В этой «слабой охваченности» нормами формального права, думается, стоит видеть причину некоторого недостатка исследовательского внимания к сельским старостам со стороны правовой науки. О старостах больше писали историки и специалисты по юридической этнографии<sup>17</sup> нежели правоведа.

На основе жалованных грамот великих князей XIII–XIV веков, в том числе Ивана Калиты и Дмитрия Донского историки делают выводы о том, что староста – глава выборной общинной администрации – отвечал за отправление всех повинностей и за порядок в волости. При этом отмечается, что, как минимум, в окраинных областях полномочия выборных мирских властей, в частности старост, были шире, чем в последующие столетия, к которым принято относить становление земского строя и связанного с ним местного самоуправления<sup>18</sup>.

Русские памятники права, такие как Псковская Судная грамота, говорят о роли старосты в уголовном процессе, в частности статья 34 содержит требование в случае кражи, совершенной в Пскове, на пригороде или в селе, потерпевший заявил об этом старостам, соседям, пировому старосте (если преступление совершено во время братчины)<sup>19</sup>. Судебники 1497, 1550 и 1589 годов признавали старосту главой волости<sup>20</sup>.

Знакомясь с источниками и литературой об организации местной власти в России в период формирования централизованного российского государства, можно сделать вывод, что староста представлял собой самостоятельный институт, который выступал независимо от центральной власти и в некотором смысле «уравновешивал» влияние последней, когда речь шла о местных интересах. Так, например, В. В. Бовыкин допускает интерпретацию, согласно которой требование об участии старост и «лучших людей» в процедуре наместнического суда можно расценивать как стремление великого князя «организовать подобие общественного надзора за своими наместниками в судебных делах в интересах местного населения»<sup>21</sup>.

В допетровскую эпоху статус старост и других органов крестьянского самоуправления довольно высок. Подтверждением тому служит принятая до конца XVII века практика адресования царских указов по предметам, затрагивающим интересы крестьянского сословия, непосредственно на имя старост<sup>22</sup>. В указах и материалах приказного делопроизводства XVI и XVII веков упоминаются становые и волостные старосты, земские и ямские старосты как выборные должностные лица, которые при осуществлении своих полномочий следовали нормам, предусмотренным «обычным правом и евангельскими обязанностями»<sup>23</sup>.

В результате реформ Ивана Грозного созданы институты губных и земских старост, на которых легли обязанности прежде исполнявшиеся на местах царскими наместниками и волостелями. Таким образом, действовавшие на основе правового обычая местные долж-



ностные лица были включены в иерархию выполнения государственных задач. Важно отметить, что при этом были сохранены и действовали на протяжении, как минимум, последовавшего столетия самоуправленческие начала в замещении этих должностей. Так статьи главы 21 «О разбойных и татинных делах» Уложения 1649 года начинаются с определения перечня сословий, из числа которых должен был избираться губной староста – должностное лицо, отвечавшее за расследование уголовных дел. Затем довольно широко определялся круг тех, кто, выражаясь современными терминами, обладал активным избирательным правом: «быть губным старостам в городах по выбору дворян, и детей боярских, и посадских и всяких чинов жилецких и уездных сошных людей». На основании этого текста губному старосте исследователи отказывали в статусе должностного лица дворянского сословного самоуправления, считая его представителем всего местного сообщества даже с учетом того, что пассивным избирательным правом обладали только представители высших сословий<sup>24</sup>. После выборов губной староста приводился к присяге в московском Разбойном приказе и, получив «наказные памяти» возвращался в свой город<sup>25</sup>.

Петровские Наказы от 1 сентября 1697 года «Об управлении казенными земскими и военными делами» ближнему боярину князю Черкасскому, назначенному в Тобольск воеводою<sup>26</sup>, и Верхотурским воеводам<sup>27</sup> предписывают выбирать из числа крестьян лучших людей в старосты, в целовальники и в десятские. Все выборные должны были надзирать над крестьянами и «беречь и ото всякого воровства и от побегу унимать». Специфика компетенции или порядок избрания перечисленных должностных лиц никоим образом не конкретизировалась. Очевидно, что автора Наказов в организации публично-властных отношений в крестьянском обществе интересовало лишь выполнение полицейской функции, которая обеспечивала необходимый порядок и требуемое пополнение казны.

Важно понимать, что крестьянское сословие делилось на несколько разрядов: 1) государственные (казенные) крестьяне, до 1866 г. принадлежавшие казне; 2) помещичьи крестьяне, до 1861 г. принадлежавшие потомственному дворянству; 3) дворцовые, или удельные, до 1863 г. принадлежавшие императорской фамилии; 4) церковные, до секуляризации 1764 г. принадлежавшие монастырям; 5) экономические, которые как категория существовали с 1764 по 1811 год; 6) посессионные, до 1861 г. закрепленные за посессионными мануфактурами.

По данным ревизий податного населения, которые проводились в целях подушного обложения, с 1719 года (год первой ревизии) по 1857 год (год последней ревизии) доля государственных крестьян увеличилась с 25,9 до 48,8%, доля остальных категорий крестьянства уменьшалась: помещичьих (вместе с посессионными крестьянами) – с 54 до 47,3%, удельных – с 7,7 до 3,9%, доля церковных (экономических) крестьян за 1719–1811 годы уменьшилась с 12,4 до 8,5%<sup>28</sup>. Разные разряды крестьян различались по своему правовому положению, в том числе с точки зрения организации сословного самоуправления. Государство, будучи напрямую заинтересованным в состоянии дел в казенной деревне, подробнее регламентировало отношения по поводу осуществления власти в общинах государственных крестьян. При этом в условиях более подробной регламентации парадоксальным, на первый взгляд, образом, именно казенные крестьяне были наиболее самостоятельными в вопросах устройства и деятельности общины. Очень схожей с государственными крестьянами организация общинной жизни была в удельных деревнях.

Второй по численности после казенных крестьян были крестьяне владельческие, управление которыми возлагалось на помещиков. Сельская община в таких селениях существовала, но формы самоуправления у крестьян этой категории различались в разных имениях. Историки сводят разнообразие форм общинного устройства помещичьих крестьян к трем типам в зависимости от двух факторов: от того на барщине или оброке находились крестьяне, и от размера имения.

Барщинные имения управлялись помещиками или их приказчиками, в оброчных имениях под общим контролем помещика или его доверенных лиц действовали институты крестьянского самоуправления, похожие на свои аналоги в казенных селениях.

Мелкими барщинными имениями (до 100 душ крепостных) помещики, как правило, управляли самостоятельно. В средних и крупных барщинных имениях управлением занимался наемный административный аппарат. При этом обычной была практика разделения предметов ведения между помещичьим аппаратом и общинными институтами самоуправления. По вопросам, связанным с крестьянским бытом на решение большое влияние оказывала община, в вопросах несения повинностей и выполнения барщины решения принимались помещиком и приказчиком (управляющим)<sup>29</sup>. При сопоставлении значения старосты в местных сельских обществах различных типов возможны аналогии с другими лицами: «Ту роль, которую играли относительно крепостных крестьян помещики, должны были относительно казенных исполнять под руководством земской полиции крестьянские выборы»<sup>30</sup>.

### **Сельские старосты в поселениях казенных крестьян**

Дальнейшее рассмотрение статуса сельских старост, в силу более подробного регламентирования в законодательных документах, представляется уместным строить на примере именно казенных селений, в которых, как отмечено, по состоянию на 1857 год проживало 48,8% крестьян, что составляло тогда 41% населения страны.

Сенатский указ императрицы Елизаветы от 12 октября 1760 года среди прочих вопросов, связанных с подушным обложением казенных крестьян, фиксирует примечательную гарантию автономии крестьянских обществ в делах избрания собственных лидеров: «когда от них бывают выборы помянутым старостам, выборным, сотским и десятским, тогда в города их для рассмотрения о тех выборах не забирать, понеже состоит оный выбор в их воле». Более того, прямо запрещалось вызывать старост и иных должностных лиц в города для подачи отчетов и получения указаний. Допускались только заочные – по пересылке – получение рапортов от старост и передача им инструкций<sup>31</sup>.

В дальнейшем государство продолжает санкционировать обычаи крестьянского самоуправления. В уже упоминавшемся Учреждении Екатеринославского Наместничества 1787 года – документе, содержание которого впоследствии повлияло на образование управления государственных крестьян вообще<sup>32</sup> – сделана попытка регламентировать отдельные вопросы организации сельских должностных лиц, численность которых ставилась в зависимость от размеров населенного пункта<sup>33</sup>. На каждые 500 дворов полагалось иметь одного сельского старосту, двух выборных или словесных разборщиков и одного сборщика податей. «В селениях менее 500 дворов число должностных лиц постепенно уменьшалось так, что в селах с 15–50 достаточно одного старосты»<sup>34</sup>.

Старостой не мог стать человек, не имевший в селе двора или земли, неженатый или бездетный. Не мог быть старостой человек моложе 25 лет, а также любой из «находящихся в подозрениях, наказаниях, пороках»<sup>35</sup>. Избрание происходило раз в три года в зимнее время. Избранные приводились к присяге.

Любопытно проследить по нормативным документам статус сельского старосты с точки зрения сопоставления с другими выборными должностями крестьянского самоуправления. В екатерининском Учреждении Екатеринославского наместничества 1797 года главное должностное лицо сельского общества – это сельский старшина, на которого возлагалось посредничество между властью и населением. Сельский старшина по этому документу – официальный представитель крестьян казенных селений в отношениях с государством, он заботится об исполнении мер, имеющих общегосударственное значение. Должность сельского старосты носит, наоборот, «более домашний, хозяйственный характер»<sup>36</sup>. Староста, должность которого считалась наиболее трудной, следил за хозяйством своих односельчан, за тем, чтобы межи не были запаханы соседями, вместе с другими выборными производил раскладку податей. Сельские выборные, в число которых наряду со старостой входили сборщик податей, исполнительные органы в лице десятских и сотских, составляли «единое коллегиальное целое, со старшиной во главе»<sup>37</sup>.

Законодательство Павла I о сельском управлении<sup>38</sup> усилило формализацию в регулировании сельского самоуправления, фактически превратив крестьянских выборных в низших агентов власти<sup>39</sup>. Было определено понятие волости и установлен численный предельный размер волости в 3 тысячи душ, сформулированы основные положения организационного устройства сельского мира и общий перечень обязанностей мирских должностных лиц.

Этим документом помимо волостного деления введена должность волостного головы. В связи с этим любопытно отметить, что изменяется формула перечисления должностных лиц сельского самоуправления в нормативных документах. Если прежде в законодательстве встречались обобщения «старшина, староста и другие выборные», то после 1797 года аналогичная формула приобретает вид «голова, писарь и другие выборные», из чего можно сделать вывод о сравнительном снижении социального статуса сельских старост, по крайней мере, в глазах центральной государственной власти.

В правление Николая I в силу общего увеличения правительственного надзора за крестьянским самоуправлением, претерпевает некоторые изменения процедура замещения должности старосты. Согласно Общему наказу гражданским губернаторам от 3 июня 1837 года<sup>40</sup>, губернаторы утверждали в должностях волостных голов и большинство сельских выборных должностных лиц, в том числе и сельских старост. Решение это готовилось губернской палатой государственных имуществ, от этой же палаты зависело право отрешения от должности, штрафования и предания суду старост и других выборных должностных лиц крестьянского самоуправления<sup>41</sup>. Эти же палаты в губерниях следили за своевременностью проведения крестьянских выборов, за подготовкой и исполнению должностей сельских и волостных писарей – должностных лиц, которые, пожалуй, единственные осуществляли свои обязанности в крестьянском самоуправлении на профессиональной постоянной основе, сосредотачивая в своих руках немалое влияние в силу своей ключевой роли в официальном делопроизводстве.

В результате реформ, произведенных по инициативе министра государственных имуществ П. Д. Киселёва, в селениях казенных крестьян была сформирована новая иерархия местных властных органов. Во главе этой иерархии стояла губернская палата государственных имуществ. Вторым звеном были окружные начальники – новая, не существовавшая ранее инстанция. Далее следовал третий уровень – волостное правление, состоявшее из волостного головы и двух заседателей: по хозяйственной и по полицейской части. В волостном правлении также трудились писарь, помощники писаря и кандидаты в писари.

Дважды в год волостной голова должен был осматривать волость, которая состояла из смежных сельских обществ с населением не более шести тысяч душ. Расстояние от волостного правления до сельского общества, входившего в состав волости, не должно было превышать двух дней пути или сорока верст.

Сельские общества составляли последнюю – четвертую инстанцию управления крестьянами. Расстояние между отдельными селениями, входившими в состав сельского общества, не должно было превышать пятнадцати верст, а число населения 1500 душ мужского пола. Возглавлял сельское общество сельский старшина. По отдельным деревням – от одной деревни до трех одновременно – избирались сельские старосты.

Должность сельского старосты по возможности должна была совмещаться с должностью сельского старшины. Также в сельском обществе были предусмотрены должность сборщика податей, которому мог назначаться помощник, должность смотрителя запасного хлебного магазина и должность писаря. В непосредственном подчинении старосты находились десятские. Остальные должностные лица сельского общества, включая самого старосту, подчинялись сельскому старшине. Перечисленные должностные лица избирались на волостных и сельских сходах соответственно.

В результате реформы П. Д. Киселёва, староста был поставлен практически на самый низ сельской иерархии. Тем не менее, староста фактически был основным звеном в этой иерархической системе. Обязанности старосты излагались наиболее подробным образом.

Описанная «многоэтажность» сельского управления вызывала затруднения и критику. Практически с самого введения реформы управления казенными крестьянами шли поиски способа упростить эту иерархию, и 29 июля 1858 года проблема избыточности административных уровней управления была снята путем упразднения сельских управлений с одновременным разукрупнением волости до среднего размера в четыре тысячи душ. В населенных пунктах по мере необходимости избирались непосредственные исполнители: старосты и другие выборные<sup>42</sup>.

### **Правовое положение сельских старост во второй половине XIX и в начале XX века**

Значимым этапом в развитии правового регулирования института сельских старост стало Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 19 февраля 1861 года<sup>43</sup>. Этот документ отчасти воспроизвел нормы, ранее регулировавшие положение сельских старост, но также внес уточнения в правовой статус этих должностных лиц. Представляется, что целесообразно подробнее рассмотреть вопросы, связанные с порядком замещения и осуществления обязанностей по должности старосты именно в период действия этого документа.

Кандидатура старосты проходила предварительное неформальное обсуждение среди крестьян. Староста выбирался сельским сходом на три года, имел должностной знак из светлой бронзы с изображением герба губернии, печать. Староста и другие выборные должностные лица крестьянского самоуправления по усмотрению сельского схода могли получать жалование. В тех местностях, где действовало Положение о земских участковых начальниках, мог назначаться обязательный размер жалования для сельского старосты, которое обыкновенно составляло 10–40 рублей в год<sup>44</sup>. Староста также освобождался от несения мирских натуральных повинностей<sup>45</sup>.

Очередные выборы проходили на ноябрьских сходах. Любопытно, что законодательство не предоставляло на сходах право решающего голоса старосте и подведомственным ему должностным лицам. Выборы производились сходом единогласно или по большинству голосов. В случае равенства голосов выбор решался жребием<sup>46</sup>.

Современники отмечали неоднозначность положения старосты, их одновременную зависимость от однообщественников (избирателей) и от вышестоящих властей (земского начальника и старшины), в связи с чем староста не мог быть «ни настоящей властью над крестьянами, ни органом самоуправления»<sup>47</sup>.

Следует сказать, что подобная двойственность положения не была исключительной чертой крестьянского самоуправления. В большей или меньшей степени этот фактор присутствовал в организации других сословий<sup>48</sup>. Крестьяне, как правило, и не желали видеть в избранных ими старостах своих начальников. Исследователь, собиравший в XIX веке материал по обычному праву русских крестьян, отмечал, что «у поселян вообще очень мало уважения к облеченным то них властью лицам, служащим по общественному управлению»<sup>49</sup>.

Выполнение должности в крестьянском самоуправлении в случае выбора являлось обязанностью. Непрестижность должности старосты, связанная с двойственностью положения, невысоким вознаграждением, большим объемом обязанностей вели к тому, что крестьяне неохотно брали на себя обязанности старост. Местами старост назначали против их воли, в других селах должность старосты исполнялась крестьянами по очереди<sup>50</sup>. Как сообщил один из корреспондентов тенишевского бюро, «лучшие люди деревни всячески стараются избавиться от этой должности; но вместе с тем и крестьяне, в большинстве случаев, людей энергичных и выдающихся не любят выбирать, боясь быть у них потом в подчинении»<sup>51</sup>.

Законными основаниями отказа от выборной службы государство признавало предыдущую службу в течение трех трехлетий, отсутствие в семье других взрослых работников, возраст старше шестидесяти лет и тяжелые болезни.

Помимо перечисленных, сходами также принимались в качестве уважительных причин для освобождения от избрания для службы по общественным должностям такие обстоятельства, как избрание братьев или иных членов семейства, ведущих с назначаемым нераздельное хозяйство; исполнение в прошлом рекрутской повинности; нахождение в постоянных отлучках по промыслам в столице или других отдаленных местах; занятие торговыми делами, обязательства по содержанию почтовых и обывательских станций; внесение значительного вклада в приходскую церковь, осуществление за свой счет ремонта богослужебного здания или жилищ причта; оказание иных значительных услуг крестьянскому обществу; очевидная бедность или несчастье, «от которого трудно поправиться или от которого погибло или расстроено хозяйство»<sup>52</sup>.

Сельский староста и другие выборные должностные лица сельского самоуправления вступали в должность непосредственно после избрания. Начало исполнения обязанностей не предполагало утверждения кем-либо.

По окончании срока службы по выборной должности староста получал утверждаемый на сходе аттестат, в котором характеризовались его деловые качества<sup>53</sup>. Несмотря на отмеченный относительно невысокий престиж этой должности, сельский староста, сумевший приобрести уважение и влияние среди односельчан, мог служить на своем посту не одно десятилетие в силу того, что отсутствовало ограничение на количество сроков пребывания в должности<sup>54</sup>.

Пореформенные сельские старосты в качестве института крестьянского сословного самоуправления были очень тесно, как показывает рассмотрение их функций, «вписаны» в систему государственного управления.

Список обязанностей старосты был, действительно, очень обширен. Предметы ведения старост существенно не менялись на протяжении XIX века. Староста отвечал за созыв, формирование повестки, проведение и роспуск сельского схода. Приводил в исполнение мирской приговор, распоряжения волостных правлений, мировых учреждений, а впоследствии – земского начальника и иных вышестоящих органов власти и лиц.

Предметом заботы старосты были содержание мостов, дорог, гатей, перевозов и тому подобного, выполнение правил строительного и пожарного устава, контроль сбора податей и порядка отбывания повинностей на землях сельского общества. Староста отвечал за собранные общиной деньги, ведал мирским хозяйством, следил за сохранностью общественного запасного хлеба. Надзирал за порядком в учрежденных сельским обществом училищах, больницах, богадельнях. Контролировал целостность меж и межевых знаков на землях, находившихся в пользовании крестьян, или принадлежавших им на праве собственности. Для этого староста весной и осенью обязан был объезжать и осматривать межи с несколькими понятиями<sup>55</sup>.

В обязанности среди прочего входила организация помощи и борьба с последствиями чрезвычайных ситуаций: наводнений, пожаров, эпидемий, падежа скота.

Староста вел перепись крестьянского населения, обращался к волостному старшине с ходатайством о выдаче паспортов крестьянам<sup>56</sup>. Выполнял иные административно-полицейские функции, такие как, например, доведение на сходе до сведения крестьян законов и распоряжений правительства. Был обязан следить за нераспространением среди крестьян подложных указов и вредных слухов, а также принимать меры к обеспечению порядка и безопасности в общине. Должен был задерживать и препровождать в земскую полицию бродяг, беглых и дезертиров.

Старосте было предписано участвовать и в деле нравственно-религиозного просвещения. Крестьянам, не исполняющим обязанностей по ежегодной исповеди и причастию или не посещавшим воскресных и праздничных богослужений, он должен был напоминать о необходимости выполнения этого долга. Сельский староста не должен был «терпеть в селении разглашений суеверных сказаний, прорицателей будущего, знахарей и чародеев, и отправлять виновных в том лиц на распоряжение полиции»<sup>57</sup>.

В случае совершения преступления на территории общины, должен был охранять следы преступления, задерживать виновных и производить предварительное дознание до



прибытия полиции или судебного следователя<sup>58</sup>. Староста мог подвергаться наказанию общественными работами до 20 дней, штрафом в пользу мирских сумм до 1 рубля или аресту до 2-х суток<sup>59</sup>.

С другой стороны староста, как и другие лица сельского самоуправления за маловажные поступки по должности мог по решению земского начальника или мирового посредника нести ответственность в виде замечания, выговора, денежного взыскания до пяти рублей или мог подвергаться аресту на срок до семи дней. За более важные нарушения земский начальник имел право временно устранять любых должностных лиц крестьянского самоуправления, одновременно вносить в судебные органы представления об увольнении такого должностного лица. Все эти меры применялись к старостам без формального производства и права обжалования<sup>60</sup>.

Специалисты отмечали чрезвычайную перегруженность старост в качестве причины невозможности удовлетворительного исполнения предписанных обязанностей<sup>61</sup>. Подобная ситуация, естественно вызывала критику и предложения по улучшению положения старост, а именно: сократить число обязанностей и дать им более точные формулировки, дать старостам больше помощников в многолюдных селениях, увеличить насколько возможно вознаграждение и принципиально – заменить крестьянское общественное управление бессловесным самоуправлением, чтобы была возможность привлекать к исполнению должностей старост не только крестьян, но и грамотных людей других сословий<sup>62</sup>.

Таким образом, завершая описание, можно резюмировать основные характеристики рассматриваемой должности. Сельский староста в императорский период российской истории – это должностное лицо сословного крестьянского самоуправления, выбиравшееся непосредственно, обладавшее общей компетенцией, в состав которой входили и местные дела и государственные (полицейские) обязанности.

Деятельность старосты регламентировалась законодательством и нормами обычного права. Староста с одной стороны был напрямую подотчетен своим избирателям, которые могли и часто пользовались своим правом не переизбрать старосту на следующее трехлетие, а с другой стороны староста подчинялся в повседневной деятельности руководящим указаниям вышестоящего начальства.

Социальный статус старосты имел тенденцию к снижению, тем не менее, старосту можно считать основным звеном в системе крестьянского самоуправления и главным, наряду с сельским старшиной, – а как мы видели, это нередко было одно и то же должностное лицо – элементом взаимодействия сельского *мира*, местного сообщества с государственной властью.

Характеристика должности сельского старосты будет не полной, если умолчать о таких проявлениях роли этого должностного лица в сельском сообществе, которые находились за пределами права. Дело в том, что нередко именно выборные должностные лица возглавляли крестьянские бунты. Имеются исторические свидетельства того, что сельские старосты играли роль формальных лидеров крестьянских волнений в первую русскую революцию<sup>63</sup>. Например, староста, имевший при себе полагающиеся ему атрибуты власти, брал на себя функцию контроля за «справедливым распределением» изымаемого в помещичьем имении хлеба<sup>64</sup>. Таким образом, старосты при определенных условиях могли стоять во главе открытого сопротивления государственной власти. Несмотря на угрозу наказания, в целом такое поведение вполне находилось в рамках роли защитника общины, ее ходатая и организатора, которую выполнял староста<sup>65</sup>.

Революция и послереволюционные события в России привели к завершению существования этой должности. После формирования в селах новых органов власти – советов – наряду с земствами прекращали свою деятельность и сельские старосты. Как гласит решение одного из новых советских органов власти: «Местное самоуправление – волостную земскую управу, а в сельских обществах – сельских старост, – упразднить»<sup>66</sup>.

К сожалению в годы Великой Отечественной войны термин «староста» был использован германской администрацией на оккупированных территориях с намерением, как отмечают специалисты, «создания видимости реставрации дореволюционных институтов

управления»<sup>67</sup>. Когда в 1990-е годы этот термин вернулся в правовой лексикон<sup>68</sup>, органам, отвечающим за развитие местного самоуправления на местах приходилось предпринимать усилия по реабилитации этого понятия, однако и по настоящее время оно не очищено в полной мере от негативных коннотаций.

Однако новейшая история применения этого старейшего термина российского муниципального права представляет собой описание уже совершенно иного по своему правовому содержанию явления в совершенно других социальных условиях.

## **Статус сельских старост в Ленинградской области в 1994–2006 годах**

Новейшая история сельских старост в Ленинградской области начинается в 1990-х годах. Первые старосты были избраны весной 1994 года. Типовое положение о старосте сельского или иного населенного пункта (деревни, села, поселка) Ленинградской области<sup>69</sup> предусматривало возможность избрания старосты из числа постоянно проживающих жителей на общем собрании, сходе, собрании представителей, конференции, референдуме в населенных пунктах с населением менее пяти тысяч граждан. Староста определялся как представитель исполнительной власти в населенном пункте, наделенный соответствующими полномочиями и доверием жителей и обеспечивающий самостоятельное решение населением вопросов местного значения. При этом староста рассматривался в качестве элемента системы территориального общественного самоуправления. Понимание сельских старост в качестве формы территориального общественного самоуправления можно считать типичным и для других регионов страны<sup>70</sup>.

Подготовка схода граждан по выборам и перевыборам старосты возлагалась на главу волостной администрации, он же отвечал и за установление территории, на которую распространяется деятельность старосты. Сход по выборам старосты считался правомочным, если участие в нем принимало не менее половины жителей, достигших 18-летия. Староста избирался простым большинством голосов на два года. В случае, если старосту не избирали в назначенные сроки, он должен был назначаться главой администрации волости. Как показала дальнейшая практика работы, в отдельных районах число назначенных старост по отношению к общему количеству старост составляло 20%<sup>71</sup>. В некоторых населенных пунктах кроме старост жители выбирали помощников старост. Наблюдения показывали, что избранные старосты более активно выражали и защищали интересы жителей. Назначенные старосты активнее работали по реализации решений местных органов власти.

Староста был обязан требовать от проживающих в населенном пункте граждан соблюдения общественного и санитарного порядка, обеспечения противопожарной безопасности, содержания в надлежащем виде жилых и хозяйственных построек. В случае невыполнения указанных требований староста мог в соответствии с Типовым положением обращаться в суд, любые контрольные и правоохранительные органы с ходатайством о привлечении нарушителя к установленной законом ответственности.

Типовым положением была предусмотрена возможность наделения старосты правами юридического лица. В этом случае Типовое положение предусматривало право старосты, при отсутствии в населенном пункте нотариуса, совершать в отношении лиц, проживающих на территории, некоторые нотариальные действия.

Староста выполнял также функции в сфере социальной защиты населения. Например, в отдельных волостях старосты проводили подворный обход граждан с целью выявления малоимущих, с последующим закреплением их для льготного обслуживания за индивидуальными предпринимателями. Старосты оказывали содействие в распределении гуманитарной и материальной помощи для малообеспеченных семей, помогали иными видами услуг престарелым, инвалидам и многодетным семьям.

При том, что большинство старост работало на общественных началах, на местном уровне, исходя из имеющихся возможностей, практиковались различные формы вознаграждения старост за их деятельность. Во-первых, из средств местных бюджетов частич-

но возмещались расходы, связанные с деятельностью старост. Старостам предоставляли право на установку служебного телефона на период исполнения полномочий. Оплата установки телефона и услуг связи производились за счет средств соответствующей волости. В отдельных районах старостам ежемесячно начислялась зарплата и в период деятельности предоставлялась возможность пользоваться бесплатным проездом на муниципальном пассажирском автотранспорте. Кроме того, в ряде территорий старосты ежеквартально премировались в размере одного МРОТа. В других волостях премировались с меньшей периодичностью, но получали 5% от собранной с населения суммы за пользование коллективными сенокосами и пастбищами.

Не реже одного раза в год староста обязан был проводить сходы граждан. В случае систематического неисполнения своих обязанностей или грубого их нарушения староста мог быть переизбран досрочно.

## **ПРИМЕРЫ ЛУЧШЕЙ ПРАКТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Вопросы развития местного самоуправления в сельских территориях достаточно остро ставятся специалистами<sup>72</sup>. При этом справедливо признается значение накопленного опыта самоуправления в российских крестьянских общинах<sup>73</sup>. Для оценки возможных сценариев и определения основных направлений развития системы сельских старост целесообразно рассмотреть современный опыт правового регулирования статуса сельских старост в отдельных субъектах Российской Федерации<sup>74</sup>.

Понятие о должности старосты было возвращено в российское законодательство указом президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760<sup>75</sup>. В этом документе термин *староста* использовался в качестве эквивалента обозначения должности главы администрации или мэра.

Во второй половине 1990-х годов, в период, когда российские регионы имели значительные полномочия по законодательному регулированию местного самоуправления на своей территории, эта форма организации местной власти приобрела достаточно широкое распространение, что принято считать, в частности, одним из свидетельств роста общественного интереса к вопросам местного самоуправления<sup>76</sup>.

### **Организация работы с сельскими старостами во Владимирской области**

Интересен опыт развития института сельских старост во Владимирской области, где первые выборы старост состоялись осенью 1995 года<sup>77</sup>. В период со дня роспуска советов народных депутатов осенью 1993 года до выборов старост в сельской местности фактически отсутствовали какие-либо представители власти. Старосты вынуждены были непосредственно заниматься разрешением проблем, накопившихся за двухлетний период. Был принят закон Владимирской области, регулирующий деятельность старост<sup>78</sup>, налажена система организационной, методической и информационной поддержки института старост на районном и областном уровне.

Порядок избрания старост регламентировался Положением «О выборах старост в сельских населенных пунктах Владимирской области», принятым решением Законодательного Собрания Владимирской области от 26 июля 1995 года № 200<sup>79</sup>.

Старосты избирались в населенных пунктах с населением до 5 тысяч человек сроком на 4 года. В населенных пунктах с населением до 500 человек старосты избирались на собраниях жителей, которые считались правомочными, если на них присутствовали не менее 25% избирателей данного населенного пункта. В населенных пунктах с населением от 500 до 5 тысяч жителей староста избирался на конференции выборных представителей. При этом один выборный представитель избирался не более чем от 25 избирателей. Конфе-



решения по выборам старост считалась правомочной, если в ней принимало участие более 50% представителей. Сроки проведения выборов старост определялись решением районного представительного органа, в рамках определенных сроков дата проведения выборов в каждом населенном пункте устанавливалась районной администрацией.

В собраниях и конференциях по избранию старост могли принимать участие постоянно проживающие в населенном пункте граждане, обладающие избирательным правом. Положением регламентировался порядок обсуждения и голосования за кандидатов на должность старосты. Протокол собрания или конференции подлежал передаче в администрацию муниципального образования и в территориальную избирательную комиссию. Именно избирательная комиссия по рассмотрении протокола признавала полномочия старост, регистрировала избранных старост и выдавала им удостоверения об избрании.

Закон «Об основах организации деятельности старост сельских населенных пунктов Владимирской области», определял старост как глав территориального общественного самоуправления сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, избираемых населением непосредственно, обладающих правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения. Эти же принципиальные правовые характеристики позиции старосты в системе местного самоуправления, в первую очередь его статус главы территориального общественного самоуправления, были воспроизведены позднее в законе Владимирской области «О сельском округе»<sup>80</sup>.

Претендующий на должность старосты гражданин должен был достичь 21-летнего возраста, обладать избирательным правом и изъявить согласие на избрание. Были определены права старост на участие в заседаниях представительных органов местного самоуправления с правом совещательного голоса, установлено право обращаться от имени населения соответствующего населенного пункта к руководителям предприятий, организаций и учреждений, предусмотрено право обязательного приема руководителями и должностными лицами органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Староста работал на непостоянной основе, но мог получать по решению представительного органа ежемесячное вознаграждение с учетом расходов по обеспечению своей деятельности.

Староста обладал рядом ограниченных полномочий на участие в решении вопросов планирования, охраны природы, благоустройства, социального обслуживания, обеспечения правопорядка и в некоторых других сферах. Например, в установленный областным законом перечень полномочий среди прочих входили: участие в осуществлении контроля за соблюдением природоохранного и земельного законодательства, участие в работе по проектам застройки в сельских населенных пунктах, внесение предложений о присвоении наименований улицам, установлении нумерации домов; внесение предложений по назначению опекунов и попечителей, участие в осуществлении контроля за выполнением ими своих обязанностей; принятие мер по обеспечению безопасности населения в случае стихийных бедствий, пожаров, аварий.

Не реже одного раза в год староста обязан был отчитываться перед избирателями населенного пункта. Внеочередного отчета старосты могли потребовать глава сельского округа, глава района либо одна треть избирателей населенного пункта. Законом предусматривались также основания досрочного прекращения полномочий старосты.

Была сформирована система материального и морального поощрения старост. В частности, предусматривались обеспечение старост за счет средств бюджета телефонной связью, подпиской на районную и областную газеты, льготным проездом на муниципальном транспорте, снабжение топливом. В отдельных муниципальных образованиях предусматривалась выплата небольшого денежного вознаграждения старостам. Лучшим старостам вручались премии к праздникам, юбилеям и дням рождения.

Готовились публикации и репортажи о работе лучших старост в региональных средствах массовой информации, демонстрировались лучшие примеры практических результатов деятельности старост. Снимались документальные фильмы, печатались сборники рассказов о старостах. Губернатором Владимирской области был учрежден памятный знак

«Сельскому старосте. За добросовестный труд». На ежегодном Дне сельских старост этот знак вручался наряду с другими областными наградами.

Областная администрация взяла на себя функции по методическому и организационному обеспечению деятельности сельских старост. Регулярно проводилось обобщение опыта работы старост в различных районах. Проводились общеобластные и кустовые совещания старост, выезды в населенные пункты с целью изучения опыта работы. По итогам совещаний готовились и утверждались губернатором перечни мероприятий по устранению высказанных старостами замечаний.

Таким образом, к концу 1990-х годов в ряде регионов сложилась довольно развитая система организации деятельности старост сельских населенных пунктов. В этой системе староста являлся представителем (главой) территориального общественного самоуправления в сельской местности. Статус старосты мог достаточно подробно регламентироваться нормативными документами субъекта Федерации. Материальное стимулирование деятельности старост возлагалось в значительной степени на местные бюджеты. Организационное, методическое и информационное обеспечение работы сельских старост осуществлялось в основном органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Представляется, что в значительной степени описанный опыт может использоваться и в настоящее время с необходимой поправкой на изменение законодательства в части процедур избрания старост. Очевидно, что современное назначение сходов граждан, делает уместным избрание сельских старост на собраниях граждан или на конференциях представителей. Таким же образом в этом процессе не найдется места избирательным комиссиям. С точки зрения содержания деятельности старост понятно, что сегодня, учитывая на практике накопленный «дореформенный» опыт работы старост, мы должны исходить из актуального перечня вопросов местного значения.

В том, что касается применения различных способов поощрения старост, то здесь основным ограничением выступают возможности местного бюджета. Необходимо, конечно же, учитывать изменяющиеся условия, связанные, например, с фактическим наличием муниципального транспорта или преимущественным использованием мобильной телефонной связи.

### **Статус сельских старост после муниципальной реформы 2003–2009 годов**

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) вопросы регулирования правоотношений в сфере организации местной власти оказались централизованными на уровне Федерации. При этом федеральный законодатель, хотя и предоставил довольно широкий перечень способов непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в осуществлении местного самоуправления, такую форму как сельские старосты обошел молчанием. В новом Федеральном законе также отсутствовали указания на какую-либо взаимосвязь территориального общественного самоуправления с сельскими старостами.

Этот факт законодательства в совокупности с нормой части 1 статьи 6 Федерального закона № 131-ФЗ, согласно которой на уровне субъектов Российской Федерации вопросы организации местного самоуправления могут регулироваться только по предметам, прямо определенным федеральным законодателем, послужил в ряде случаев основанием для поверхностного вывода о невозможности дальнейшего существования и развития института сельских старост. При этом нельзя сказать, что этот вывод был где-то ясно артикулирован в профессиональной литературе или в официальных документах. Скорее этот вывод неявным образом присутствовал в политике федеральных и региональных органов государственной власти, которые уделяли все свое внимание применению прямых и опосредованных форм участия граждан в местном самоуправлении, императивно предусмотренных

Федеральным законом № 131-ФЗ. Этот вывод был, к сожалению, воспринят немалым количеством муниципальных образований в качестве повода для того чтобы прекратить организационную и финансовую поддержку старост в сельских населенных пунктах.

Другими словами, после принятия Федерального закона № 131-ФЗ сельские старосты были поставлены вне законодательного регулирования, что в ряде случаев правоприменителем ошибочно толковалось как «вне законодательного признания». Последствия были самыми неприятными. Руководители регионального уровня, озабоченные хлопотами, связанными с муниципальной реформой, установлением границ и формированием органов местного самоуправления новых муниципальных образований, вопросами собственности вновь образованных муниципальных районов, городских округов и поселений, зачастую объективно не имели возможности решать проблему сохранения такой малой формы участия граждан в решении вопросов местного значения как сельские старосты. Некоторая часть руководителей муниципальных образований в ходе муниципальной реформы по разным причинам оставила свои посты. Другая часть глав муниципальных образований, как в силу недостатка дореформенного опыта, так и в силу отсутствия ясных «организационных импульсов» со стороны региональной власти не уделяла необходимого внимания поддержке и развитию института сельских старост, как, впрочем, и иным формам самоорганизации граждан в сельской местности. В результате, например, в Ленинградской области количество сельских старост снизилось с 1500 человек в 1999 году<sup>81</sup> до 1010 человек в 2009 году<sup>82</sup>.

После того как полностью вступил в силу 131-й Федеральный закон и прекратили действие в большинстве субъектов Федерации региональные законы о местном самоуправлении регулировавшие среди прочих вопросы территориального общественного самоуправления, нормативное регулирование института сельских старост «спустилось» на уровень муниципальных образований. Таким образом, в результате реформы 2003–2008 гг. существование и развитие института сельских старост на какой-то период оказалось только в руках органов местного самоуправления.

Другим – чуть более отложенным во времени – следствием муниципальной реформы для сельских старост стала возросшая вариативность статуса. Объяснение этому следует, вероятно, видеть в том, что со временем органы государственной власти отдельных регионов памятуя былой опыт работы сельских старост, начали предпринимать различные меры, в том числе и законодательного характера, направленные на поддержку или развитие этого института. При чем обращает на себя внимание тенденция разжигания статуса сельских старост с территориальным общественным самоуправлением. Тенденция эта отмечена в профессиональной литературе, и это наблюдение необходимо подтвердить, не поддерживая, однако, высказанных по данному поводу опасений<sup>83</sup>.

Как отмечалось исследователями еще до начала реформы местного самоуправления, при наличии возможностей местного бюджета, в населенном пункте «есть представитель главы муниципального образования. Он организует участие населения в муниципальных выборах, референдумах, сходах, собраниях, созывает сходы жителей, председательствует на них, следит за общественным порядком на подведомственной территории, доводит до сведения жителей решения государственных и муниципальных органов власти»<sup>84</sup>. Таким образом, настораживающие на первый взгляд попытки сделать сельского старосту фактическим помощником местной администрации не являются ни чем-то новым, ни чем-то противоречащим принципам местного самоуправления.

В принципе в рамках действующего законодательства возможны несколько вариантов правового статуса старосты сельского населенного пункта. Староста может выступать как:

- выборное должностное лицо местного самоуправления;
- муниципальный служащий или должностное лицо местного самоуправления, назначаемое на должность по контракту<sup>85</sup>;
- единоличный орган территориального общественного самоуправления;

– иная форма непосредственного осуществления населением местного самоуправления или участия населения в осуществлении местного самоуправления (статья 33 Федерального закона № 131-ФЗ);

– государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации или работник отраслевого либо территориального (префектуры) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, не являющийся гражданским служащим;

– работник государственного или муниципального учреждения.

Отдельные варианты из перечисленных с той или иной модификацией находят место в практике. Например, обращает на себя внимание опыт Ульяновской области.

## **Сельские старосты в Ульяновской области**

В соответствии с законом Ульяновской области 2011 года<sup>86</sup>, должность сельского старосты – это должность для оказания в границах отдельных сельских населенных пунктов содействия губернатору области в реализации его полномочий в сфере организации местного самоуправления. При этом определено, что данная должность не относится ни к государственным должностям, ни к должностям государственной или муниципальной службы. Оговорено, что должность старосты замещается на безвозмездной основе на срок полномочий губернатора области.

Законом Ульяновской области также определяются требования к лицам, назначаемым на должность старосты, условия несовместимости статуса старосты, основания освобождения от должности старосты. Решение о назначении на должность сельского старосты оформляется распоряжением губернатора Ульяновской области, с учетом предложений, принятых на собраниях граждан, проживающих на территории соответствующего населенного пункта.

Предусматриваются две меры социальной поддержки старост: ежемесячная выплата в размере стоимости социального проездного билета для проезда на всех видах городского транспорта и автомобильном транспорте общего пользования пригородного и междугородного сообщения в пределах региона (кроме такси); ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату занимаемых жилых помещений в размере фиксированной суммы.

Заслуживает внимания определенный областным законом перечень полномочий сельского старосты. Староста представляет губернатору доклады о положении на территории сельского населенного пункта, взаимодействует с органами местного самоуправления поселения или городского округа, в состав которого входит сельский населенный пункт; проводит личные приемы жителей сельского населенного пункта и по результатам направляет предложения в органы государственной власти области или в соответствующие органы местного самоуправления; доводит до жителей и обеспечивает разъяснение положений законов и иных нормативных правовых актов по вопросам осуществления местного самоуправления. Предусмотрена возможность осуществления старостой иных полномочий, установленных нормативным правовым актом губернатора области.

Не до конца продуманные выступления склонного к политическому эпатажу губернатора Ульяновской области о возможной замене администраций сельских поселений старостами сельских населенных пунктов вызвали справедливую отрицательную реакцию<sup>87</sup>, которая, к сожалению, отвлекла внимание исследователей от мотивов и причин выбора рассмотренного законодворческого решения.

Справедливости ради следует отметить, что ульяновская декларация о замене сельских администраций сельскими старостами, возможно, воспринималась бы несколько спокойнее, если вспомнить, что о такой альтернативе писали специалисты еще десять лет назад, когда реформа местного самоуправления была в самом начале, и скептически оценивались возможности создания муниципальных образований в населенных пунктах, не имеющих производства и, как следствие, источников бюджетных доходов. Отмечалось, в частности, что в таких населенных пунктах жители заинтересованы в возможности «обе-

спечить бюджетное выравнивание и единые социальные нормативы. А внутридеревенские вопросы вполне сможет решать староста, назначаемый районной властью по согласованию с сельским сходом или органом территориального общественного самоуправления»<sup>88</sup>.

Однако при чтении закона Ульяновской области «О сельских старостах» не покидает ощущение, что региональный законодатель в данном случае пытался закамуфлировать этим документом какие-то иные отношения и задачи, которые объективно требуют нормативно-правового регламентирования, но права регламентировать эти отношения у регионального законодателя нет. Поэтому появляется нормативный документ с неоднократными упоминаниями полномочий губернатора в сфере организации местного самоуправления и «режущей глаза» вертикалью прямой подчиненности сельских старост губернатору. Вероятно, авторы законопроекта имели намерение придать должности сельского старосты значимый официальный вес в системе решения проблем населения, но нужно ли было при этом создавать надуманную систему из мер и гарантий, часть которых вызывает серьезные сомнения в возможности реализации?

Должность сельского старосты, что подтверждается многолетней историей ее функционирования, состоит не столько в том, чтобы проводить прием граждан и обеспечивать иными способами информационные потоки между гражданами и органами власти, сколько в том, чтобы организовать жителей сельской местности на самостоятельное решение своих малозаметных для государства – в силу масштаба, – но неотложных для местного сообщества проблем. Можно быть уверенным в том, что старосты в деревнях и селах Ульяновской области также как и в остальной стране, в первую очередь занимаются вопросами благоустройства, связи, снабжения населения топливом и обеспечением первичных мер противопожарной безопасности. Очевидно, что авторы закона Ульяновской области «О сельских старостах» это прекрасно понимали, но также хорошо понимали свои ограниченные возможности в правовом регулировании отношений в сфере организации местного самоуправления. Чтобы решить эту проблему законодатель Ульяновской области изобрел своего рода «юридический эвфемизм» в виде рассмотренного закона. Институт по своей природе общественный вынужден был явиться на свет в стопроцентной государственной «оболочке». В результате чего широко анонсированная инициатива ульяновских органов власти<sup>89</sup> получила такую же громкую критику со стороны специалистов, представляющих как академическую<sup>90</sup>, так и практическую<sup>91</sup> сферы. Критика эта, в целом верная, все же, думается, не берет в расчет всех мотивов ульяновского законодателя. Часть мотивов, гипотетически реконструированная выше, а именно намерение наделить старост официальным статусом в системе отношений с гражданами и органами власти, все же заслуживает одобрения, пусть и при весьма некорректном конечном результате.

### **Законодательство Алтайского края о сельских старостах**

В этом контексте гораздо понятнее и привлекательнее выглядит подход, избранный законодателем Алтайского края<sup>92</sup>, который предельно лаконично регламентировал вопросы, связанные с деятельностью сельских старост. В законе Алтайского края сформулированы всего несколько норм, в том числе о том, что введение института старост, правовой статус старосты, порядок учета мнения населения о кандидатуре старосты устанавливается нормативным правовым актом представительного органа поселения. При этом староста может осуществлять свои полномочия либо на неоплачиваемой, либо на оплачиваемой основе. В последнем случае соответствующие расходы осуществляются в пределах установленных нормативов формирования расходов на содержание органов местного самоуправления. Все остальные вопросы, связанные с деятельностью сельских старост краевой законодатель предоставил усмотрению депутатов поселений. Закон Алтайского края, состоящий всего из четырех статей, фактически имеет характер регионального манифеста о том, что в муниципальных образованиях данного субъекта Федерации решениями представительных органов местного самоуправления может вводиться институт сельских старост.

Закон Ленинградской области 2012 года<sup>93</sup> регламентирует порядок предоставления государственной поддержки проектам сельских старост. Содержание и реализация этого закона отдельно рассмотрены в следующих параграфах концепции. Закон Ленинградской области также имеет лишь отсылочную норму к решениям представительных органов местного самоуправления, не навязывая при этом своего *видения* по поводу того, чем конкретно должны заниматься старосты.

Думается, что именно такой подход, предоставляющий известную самостоятельность в вопросе о том, зачем именно нужен староста, способен создать нужные условия для вовлечения более широких кругов жителей в решение местных проблем на селе.

Можно резюмировать, что значительный объем правоотношений, связанных с деятельностью старост сельских населенных пунктов, регламентируется и должен регламентироваться муниципальными нормативными правовыми актами. Одновременно имеет место довольно широкий диапазон вариативности статуса старост в соответствии с местными условиями, возможностями и сложившимися традициями. Такая ситуация имеет место в немалой степени именно потому, что правовой статус сельских старост не является предметом прямого регулирования федерального законодательства. Предложения регламентировать федеральным законом необходимость создания «в населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, института избираемых населением старост»<sup>94</sup>, безусловно, заслуживают внимания. Однако думается, что было бы ошибкой стремиться при этом к всеобщей унификации статуса сельских старост.

В настоящее время один из старейших институтов российского местного самоуправления востребован практикой, и при совершенствовании правовых основ статуса старост сельских населенных пунктов необходимо учитывать и использовать как новейший российский, так и дореволюционный опыт.



Основной своей задачей считаю привлечение жителей к решению вопросов местного значения, развитие их инициативы<sup>95</sup>

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ И ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СТАРОСТ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Современное российское местное самоуправление нередко критикуется за недостаточно активное использование институтов прямой демократии на местном уровне, устранение и самоустранение населения от решения большинства публичных вопросов<sup>96</sup>. Жители муниципальных образований ограничиваются «как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обращаться в соответствующие инстанции с просьбами и требованиями»<sup>97</sup>. Это выглядит парадоксальным при том, что действующий закон расширил перечень форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, один из главных отличительных признаков местного самоуправления от государственной власти<sup>98</sup> остается слабо актуализированным.

Вместе с тем руководители государства обращают внимание на преимущества, которые несет для развития местного самоуправления возрождение института сельских старост<sup>99</sup>. Здесь вполне уместно вспомнить мнение одного из авторитетных отечественных правоведов о том, что «ключ к формированию гражданского общества, а вместе с ним и правового государства, лежит в недрах традиционного общества, а не в сейфах правящей “элиты” или же анналах “классического” государства»<sup>100</sup>. Изложение того, каким образом могут использоваться возможности одного из старейших институтов российского муниципального права в рамках законодательства субъекта Российской Федерации, содержится ниже.

### **Организационно-правовые аспекты исполнения полномочий старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области**

Начиная с марта 2011 года органы исполнительной власти Ленинградской области занимались поиском мер, направленных на более широкое вовлечение населения сельских территорий в решение вопросов местного значения. Одним из основных направлений работы с целью решения этой задачи стал анализ возможностей государственной поддержки старост сельских населенных пунктов как важного института участия граждан в осуществлении местного самоуправления в сельской местности.

Основанием для государственной поддержки должен был стать нормативный акт субъекта Федерации. На начальном этапе работы с законопроектом предполагалось определить правовой статус старосты, в том числе его полномочия и ответственность<sup>101</sup>. При этом подчеркивались такие характеристики функционального назначения старост как обеспечение информационного обмена между гражданами и органами власти<sup>102</sup>, профилактика правонарушений, предотвращение и участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций<sup>103</sup>.

Тема деятельности сельских старост приобрела новое звучание, когда новым губернатором области А. Ю. Дрозденко в качестве одного из приоритетов совершенствования системы местного самоуправления в регионе была обозначена необходимость анализа и подготовки к укрупнению муниципальных образований. В старостах увидели институт, который может компенсировать возможные негативные последствия объединения сельских поселений, а именно избежать эффекта удаления местной власти от населения.

Староста сельского населенного пункта справедливо рассматривается в профессиональной литературе как гарант связи местного населения с администрацией укрупненного поселения<sup>104</sup>. Этот смысл был продекларирован в качестве одного из мотивов развития института старост в Ленинградской области. Государственная поддержка сельских старост стала частью Концепции реформирования территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области<sup>105</sup>.

Действующее федеральное законодательство не регламентирует создание данной формы участия граждан в местном самоуправлении. Практика самоорганизации населения для решения вопросов местного значения пошла в большинстве регионов России по пути функционирования и развития территориального общественного самоуправления.

При подготовке законопроекта о государственной поддержке старост, безусловно, рассматривалась возможность деятельности института старост в рамках территориального общественного самоуправления. Однако одной из задач, поставленных перед разработчиками законопроекта, было формирование правовой базы для развития самоорганизации граждан именно в сельской местности без образования каких-либо органов, причем именно в тех населенных пунктах, где отсутствуют какие-либо другие представители власти. Для того чтобы исключить из мер поддержки бюджета области ТОСы в городских населенных пунктах, было предложено рассматривать сельских старост в качестве *иной* формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, возможность которых предусматривается статьей 33 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В данном контексте уместно подчеркнуть, что часть 2 названной статьи предусматривает обязанность органов государственной власти содействовать населению в непосредственном осуществлении местного самоуправления и в участии в осуществлении местного самоуправления. Обязанность эта имеет концептуальные основания, указывающие на то, что отсутствие у государства собственных структур, способных подменить данный уровень управления, требует от него «обеспечить максимально благоприятные условия, стимулирующие создание системы местного самоуправления»<sup>106</sup>.

Для реализации этих обязанностей разработан и принят Закон Ленинградской области от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» (далее – областной закон № 95-оз)<sup>107</sup>. Закон вступил в силу 1 января 2013 года.

Основными целями, на которые направлена реализация закона, помимо упомянутой активизации участия сельского населения в решении вопросов местного значения являются:

- обеспечение более широкого представительства жителей во взаимоотношениях с органами власти;
- формирование и развитие в сельской местности институтов гражданского общества<sup>108</sup>;
- мобилизация собственных материальных и трудовых ресурсов отдельных граждан, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов для местного развития;
- консолидация граждан, проживающих в сельской местности, в решении вопросов благоустройства населенных пунктов<sup>109</sup>.

### **Дискуссионные вопросы и возможные сценарии развития системы сельских старост в Ленинградской области**

Ремонт деревянного колодца, установка уличных скамеек и устройство пешеходных дорожек с газонами в поселке, очистка подъезда к пожарному водоему и приобретение мотопомпы – эти и тому подобные меры для решения общих проблем жителей сельских населенных пунктов в Ленинградской области могут получить финансирование из областного бюджета. Средства для решения этих, возможно мало затратных с точки зрения област-



ного бюджета, но весьма актуальных с точки зрения местных жителей, проблем выделяются при условии соблюдения порядка и требований, определенных законом Ленинградской области от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»<sup>110</sup>. Ключевым условием выделения государственной поддержки субъекта Федерации является подготовка и выдвижение такого малого «проекта» сельским старостой при поддержке своих односельчан.

Действующий с 2013 года в Ленинградской области областной закон № 95-оз, предусмотренный этим законом порядок и в некоторых вопросах косвенно, а в иных вопросах прямо определенный этим законом статус старосты сельского населенного пункта стали результатом складывавшихся в течение двух лет обменов мнениями, споров и компромиссов. Содержание этих дискуссий, зафиксированное стенограммами, представляет несомненный интерес, как для юристов, так и для обществоведов других специальностей, исследующих проблематику, связанную с организацией местной власти в современной сельской России. Точки зрения, отвергнутые и принятые в ходе этой дискуссии, демонстрируют нам различные подходы к сценариям развития системы сельских старост как формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления в сельской местности.

Первое крупное совещание, специально посвященное теме сельских старост, состоялось 29 марта 2011 года в городе Тосно<sup>111</sup>. В совещании приняли участие главы администраций и главы городских и сельских поселений, в составе которых есть сельские населенные пункты, а также около четырехсот сельских старост из всех районов области. Отсутствие в городах региона крытого помещения, способного вместить всех сельских старост, которых на тот момент насчитывалось более 1100 человек, обусловило необходимость отбора среди старост участников этого совещания по заранее распределенной между муниципальными районами квоте.

Совещание проводил губернатор. В соответствии с подготовленной повесткой руководителей четырех профильных комитетов областной администрации были сделаны доклады. Затем о практике работы старост поочередно высказывались некоторые главы администраций поселений, председатель областного Законодательного собрания и сами сельские старосты.

С точки зрения нашей темы менее интересны доклады о перспективах социально-экономического развития региона и об оказании услуг жилищно-коммунального комплекса в сельской местности. Оба доклада носили очевидный информационный характер, только второй докладчик попытался в большей степени ориентироваться на аудиторию и сформулировать несколько задач для совместной работы старост и других органов власти, например, предотвращение самовольного водозабора гражданами горячей воды из системы отопления<sup>112</sup> или ликвидация задолженности населения за оплату коммунальных услуг<sup>113</sup>.

Доклады же двух других комитетов: по правопорядку и безопасности и по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям для нас более важны, как с точки зрения содержания, так и с точки зрения спровоцированной ими дискуссии.

В докладе о задачах, проблемах и методах работы старост<sup>114</sup> предпринята попытка дать общую характеристику функций старост, охарактеризованы порядок избрания старосты, определения территории, на которую распространяется его деятельность; издания муниципальных нормативных актов, регламентирующих статус старост, рассмотрены иные вопросы организационно-правового характера.

Интерес представляют предложенное рабочее определение понятия старосты – «представитель населения в сельском населенном пункте, наделенный полномочиями по обеспечению решений органов местного самоуправления, вопросов местного значения и обладающий определенной информацией», – и характеристика роли старост в местном сообществе: «являются главными помощниками и для населения и для органов местного самоуправления»<sup>115</sup>.

Любопытно также изложение проблем функционирования института сельских старост, которое делает компетентный руководитель, отвечающий за развитие местного самоуправления в регионе<sup>116</sup>.

Во-первых, отмечена количественная нехватка старост: «не во всех населенных пунктах они избраны», затем обозначен недостаток информационного взаимодействия: «не везде налажен и осуществляется надлежащий обмен информации со старостами, как в одну – от администрации к старостам, так и от старост к администрации». В-третьих, затронут вопрос материальной компенсации за исполнение обязанностей старост. В завершение в качестве проблемы названа общая низкая осведомленность органов власти о деятельности старост<sup>117</sup>.

Необходимо отметить, что функция посредника в информационном обмене между органами муниципальной и государственной власти с одной стороны, и жителями отдаленных сельских населенных пунктов с другой – едва ли не самая существенная тема, о которой на различных встречах со старостами говорят представители властных органов. Этот вопрос, безусловно, имеет большую важность для полноценного функционирования органов власти и своевременного и качественного удовлетворения нужд граждан<sup>118</sup>.

Возражение в выступлении одного из участников совещания вызвал тезис о необходимости избрания старост во всех населенных пунктах<sup>119</sup>. Высказано мнение о том, что в нескольких малонаселенных деревнях, расположенных по соседству, может избираться и работать один староста. В таком случае в мелких населенных пунктах включенных в состав территории, подведомственной старосте, следует назначать или избирать помощников старост.

В другом докладе подробно рассмотрены административные полномочия старост<sup>120</sup>, в первую очередь право старост «требовать от граждан постоянно или временно проживающих или находящихся на территории данного населенного пункта, соблюдения общественного порядка, санитарного порядка, обеспечения противопожарной безопасности»<sup>121</sup>. Старосты в силу факта длительного проживания в населенном пункте, а также наличия того, что принято называть «активной жизненной позицией», могут оказывать серьезную помощь как в предотвращении так и в раскрытии преступлений. Говорилось о роли старост в создании народных дружин в населенных пунктах, о том, что без активного участия старост невозможно эффективное выполнение полномочий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе связанных с весенним паводком, пожароопасным сезоном. Последняя тема особо актуальна. Такие задачи как контроль за соблюдением требований пожарной безопасности в населенном пункте, проведение противопожарной пропаганды, проверка наличия первичных средств пожаротушения у домовладельцев, создание в населенных пунктах добровольных пожарных команд, оснащенных средствами пожаротушения, содержание в удовлетворительном состоянии пожарных средств и подъездов к ним – входят, по мнению отраслевого органа исполнительной власти субъекта Федерации, отвечающего в регионе за безопасность, в сферу ответственности сельских старост.

Такое широкое понимание обязанностей сельских старост вызвало возражения у части собранной аудитории. Один из выступавших представителей деревень выразил при поддержке своих коллег мнение о том, что «если мы обяжем старосту следить за порядком в домах, следить за порядком там-то, там-то, отвечать за пожары, за все это отвечать, извините, зачем нам МЧС и другие структуры?»<sup>122</sup>.

Следует отметить, однако, что сами выступавшие впоследствии сельские старосты и главы администраций излагали еще более широкий перечень обязанностей старост. К этому перечню относили культурно-массовую и просветительскую работу, выполнение отдельных задач в сфере социальной защиты населения, уборка мусора, помощь в организации досуга для детей и сельской молодежи, благоустройство, оказание помощи при проведении переписей населения, осуществление подворного обхода и опрос населения об изменениях в лицевых счетах хозяйственных книг, опрос населения по содержанию скота, информирование администрации о фактах самовольного захвата земельных участков,

самовольного строительства. Контроль за исполнением правил благоустройства, контроль за содержанием мест общего пользования, общественных колодцев, содержание в надлежащем состоянии мемориальных досок, информирование администрации поселения о качестве предоставляемых услуг жилищно-коммунального хозяйства, помощь в организации и проведении различных мероприятий<sup>123</sup>.

Разумеется, качественное выполнение обязанностей такого широкого перечня требует значительного времени, что естественным образом ставит вопрос о вознаграждении труда сельских старост. Точки зрения на эту проблему мы систематизируем чуть ниже.

Совещание было завершено формулировкой поручения губернатора о разработке областного закона о старостах, который должен был, по мнению высшего должностного лица области, регламентировать порядок и условия избрания старост, их полномочия и возможность вознаграждения за деятельность старост.

Именно на этом совещании в Ленинградской области впервые была оглашена точка зрения о необходимости наделения сельских старост полномочиями на привлечение к административной ответственности: «чтобы староста мог составлять протоколы об административных нарушениях, и не ходить и не упрашивать»<sup>124</sup>. Эта тема получила свое развитие в ходе дальнейшей дискуссии по поводу разработанного проекта областного закона.

Обсуждение проблематики статуса сельских старост активно продолжилось в Ленинградской области осенью 2011 года в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы шестого созыва с участием руководителя Администрации Президента России С. Е. Нарышкина<sup>125</sup>. К этой встрече была подготовлена предварительная редакция проекта областного закона о сельских старостах, который распространили среди участников.

Точка зрения о необходимости наделения старост полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, действительно, стала одной из самых дискуссионных. Четверо из выступавших высказали свое мнение об уместности этой нормы. Сторонники такой меры говорили, что это «благоприятно повлияет на сознание нерадивого населения и скорость принятия штрафных санкций»<sup>126</sup> и «чтобы староста не просто пальчиком грозил населению, а имел точно такие же права, как имеет участковый инспектор»<sup>127</sup>. Другое мнение состояло в том, что составление протоколов об административных правонарушениях необходимо «из проекта исключить, поскольку старосты – это, в первую очередь, помощники и друзья жителям на территории. А составление протоколов может обострить отношения с соседями»<sup>128</sup>.

Другие ораторы признавали как целесообразность этой нормы, так и неизбежные негативные последствия ее применения: «довольно сложно <...> войти в конфликт с населением. <...> Но все-таки старосту должны уважать и как администратора»<sup>129</sup>. Позднее на заседании правительства Ленинградской области, где обсуждался проект областного закона о поддержке старост, также отмечалось, что «надо понимать, чтобы люди знали, что угрозы могут кончиться, и можно будет принять там какую-то и материальную, наверное, ответственность применить»<sup>130</sup>.

Как видим, аргументация большинства участвовавших в обсуждении не носила юридического характера. Только выступивший против этой нормы представитель Тихвинского района указал, что областной закон «Об административных правонарушениях»<sup>131</sup> в перечне категорий должностных лиц, уполномоченных на составление протоколов об административных правонарушениях, не содержит указаний на старост<sup>132</sup>. Впоследствии, когда обсуждение коснулось иных вопросов правового положения старост и стало понятно, что решить положительно вопрос о наделении сельского старосты статусом должностного лица в существующих условиях не представляется возможным, тема составления старостой протоколов об административных правонарушениях также была снята, а соответствующая норма исключена из законопроекта.

Обмен мнениями произошел и по уже затронутому вопросу о выплате старостам вознаграждения за выполнение своих обязанностей или о компенсации расходов, связанных с деятельностью: «компенсация старост по транспортному обслуживанию, по телефонным

переговорам, по компьютеру, <...> тоже нужно прописать в этом законе, чтобы эта компенсация была в обязательном порядке учтена»<sup>133</sup>, «изыскать из тех средств, которые выделяются в проекте этого закона на поощрение старост и на решение тех вопросов, которые они ведут»<sup>134</sup>.

Вопрос денежного вознаграждения или компенсации – еще один чрезвычайно острый в комплексе проблем правового статуса сельских старост. Эта тема затрагивалась на всех совещаниях, где обсуждался областной закон: «почему в законе не предусмотрены меры на социальную поддержку или на какую-то компенсацию затрат, связанных с работой старосты? <...> это и телефонные расходы, это и проезд <...> расходы на канцелярию»<sup>135</sup>. При этом даже одно и то же лицо могло высказывать неоднозначные, на первый взгляд, мнения: «определить сумму, которая необходима для старосты для решения вопросов территории. Компенсация затрат старосты на решение вопросов населения, она должна быть обязательно предусмотрена. Но это – не заработная плата»<sup>136</sup>, «нужно в законе предусмотреть финансирование содержания старост. <...> может быть даже и стимулировать каким-то образом его работу»<sup>137</sup>.

В целом можно выделить следующие подходы к вопросу о финансировании деятельности сельских старост.

Во-первых, – это выплата регулярного вознаграждения: «Денежное вознаграждение старосте выплачивается ежеквартально. Размер вознаграждения зависит от численности населения территории, на которую распространяется его деятельность, и отдаленности населенных пунктов друг от друга»<sup>138</sup>.

Во-вторых – компенсация расходов, возникающих в связи с выполнением старостой своих функций – оплата старосте проезда до административного центра поселения или муниципального района и обратно, оплата мобильной связи, оформление за счет средств бюджета подписки на местную прессу и тому подобное.

Третий вариант поддержки состоит в том, что в муниципальном бюджете резервируется часть средств, определенная на год сумма, которая расходуется только на решение небольших неотложных проблем отдельных населенных пунктов по обращениям старост: «денежный фонд старосте по населению. Где-то 50 тысяч, где-то 30 тысяч, чтобы не ходить в район, чтобы можно было лампочку заменить, чтобы можно было скамейки отремонтировать, не просить чтобы можно было: купить что-то, заказать технику прочистить дорогу и так далее»<sup>139</sup>.

Четвертый подход выражается в выделении из регионального бюджета более крупных средств для решения в рамках вопросов местного значения отдельных проблем, которые ставят жители деревень и старосты. Средства выделяются из бюджета субъекта Федерации по итогам предварительного отбора заявок, которые получают поддержку на собраниях граждан: «Не может он (староста – И. М.) быть распорядителем бюджетных средств. Он выходит со своей инициативой к администрации поселения. Администрация поселения вместе с советом депутатов составляют адресную программу, <...> сметы доходов и расходов, которые касаются развития каждого конкретного населенного пункта. Так что здесь никаких подозрений на то, что он начнет распоряжаться этими 100 тысячами, нет»<sup>140</sup>. Специфика такого подхода в том, что определенным образом гарантируется расходование всех средств исключительно на решение вопросов населенных пунктов, не вызывая подозрения на то, что какие-то траты могут быть истолкованы как удовлетворение личных нужд старосты: «не старосте мы выделяем, не старосте в карман. Мы выделяем администрации того поселения, в состав которого входит данный населенный пункт, инициативу по выделению средств которому староста поднял перед администрацией поселения»<sup>141</sup>.

Важно отметить в этой связи, что любой из этих подходов финансирования деятельности сельских старост не исключает одновременного применения остальных мер поддержки. Все предлагавшиеся меры могут применяться одновременно, и в ряде муниципальных образований это имеет место: администрация сельского поселения выплачивая ежеквартальное вознаграждение старосте, помогает готовить документы на получение средств из бюджета области на замену десятка старых столбов электроосвещения в де-

ревне, а из районного бюджета старостам оплачивают лимит пользования мобильным телефоном и ежегодную подписку на местную газету.

Еще один вопрос, который толкнул если не к спорам, то к обмену мнениями между участниками дискуссии – это право сезонно проживающих в сельских населенных пунктах участвовать в избрании старост: «В основном у нас приезжают дачники, у которых частные земельные владения. И я хочу поправить закон, то, что старосту можно выбрать только тогда, когда человек проживает или больше всего находится в этом месте»<sup>142</sup>. Такой подход вызвал поддержку: «если поселок, в котором на сегодняшний день живет 3 человека постоянных, а в летний период там живет 130 или 103 человека, надо, конечно учесть эти замечания. И, наверное, все, кто проживает (а там это, я понимаю, апрель май, июнь, июль, и «побежали» до октября), наверное, имеют право тоже избирать человека, который несет ответственность за эту территорию»<sup>143</sup>.

Дальнейший этап дискуссии – обсуждение законопроекта о поддержке старост в Законодательном собрании Ленинградской области – был исключительно содержательным и полезным, но большая часть замечаний, идей и сомнений не выходили в публичную сферу, оставаясь достоянием довольно узкого круга специалистов. Важно отметить только три наиболее существенных изменения в законопроекте. Во-первых – это идея общественных советов сельских населенных пунктов как неких коллегий, которые будут избирать из своего состава старост, обсуждать с ним проблемы села, а также помогать в организации решения этих проблем. Идея, на которой настоял председатель постоянной комиссии Законодательного собрания Ленинградской области по административно-территориальному устройству и местному самоуправлению Ю. В. Соколов, помогла еще больше расширить круг местных жителей, которые напрямую и официально вовлекаются в обсуждение и решение вопросов местного значения. По приблизительным оценкам, исходящим из количества сельских населенных пунктов, на территории которых может применяться областной закон 95-оз, число членов общественных советов в регионе может составлять до 10 тысяч человек.

Вторым существенным изменением текста законопроекта при обсуждении в Законодательном собрании Ленинградской области стал перечень направлений деятельности сельских старост. В первоначальной редакции документа этот перечень состоял из 16 пунктов, разбитых на две группы: оказание содействия администрации муниципального образования в контроле за решением ряда вопросов местного значения и оказание содействия администрации муниципального образования в проведении массово-политических и хозяйственных мероприятий. Этот перечень подвергался критике как с точки зрения исключения или корректировки отдельных направлений работы старост, так и с точки зрения дополнения его новыми позициями. Обсуждалась целесообразность формулировки открытого или закрытого перечня и тому подобное. Результатом дискуссии стало компромиссное решение не регламентировать областным законом этот предмет, предоставив самим муниципальным образованиям решать, какие функции старост для них наиболее важны и актуальны. Так в областном законе № 95-оз появилась формулировка статьи 3, которая установила, что направления деятельности общественного совета, старосты, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий и порядок взаимодействия с органами местного самоуправления определяются решением совета депутатов поселения.

Наконец, третья поправка в законопроект, на которой нужно задержать внимание – это изменение требований к размеру софинансирования из местного бюджета мероприятий, финансируемых из бюджета региона на заявкам общественных советов и старост. Процент требуемого софинансирования из бюджета поселения был уменьшен в два раза по сравнению с первоначальной редакцией законопроекта, таким образом, что поселения, не получающие дотаций из вышестоящих бюджетов, должны теперь обеспечивать максимальный размер софинансирования только в 25 процентов от требуемой для выполнения предложения старосты суммы вместо предполагавшихся первоначально 50 процентов.

Высокодотационные поселения (получающие 80 и более процентов бюджетных доходов в виде дотаций) обязаны предоставить софинансирование в размере одного процента.



Завершающая стадия дискуссии по поводу государственной поддержки старост имела место в Ленинградской области уже после вступления в силу областного закона № 95-оз. Здесь под предлогом поиска оптимального варианта реализации закона были еще раз рассмотрены некоторые концептуальные подходы. Обсуждалась возможность выбора между распределением средств старостам через администрации муниципальных районов и централизованным распределением через областное государственное учреждение<sup>144</sup>. В результате требования бюджетного и муниципального законодательства, а также зафиксированные в областном законе № 95-оз нормы логичным образом привели к третьему варианту, когда субсидии стали выделяться бюджетам поселений. Именно к компетенции последних относятся вопросы местного значения, в рамках которых старосты и сельские общественные советы готовят свои предложения.

Подводя итог обзору дискуссий о роли старосты в местном самоуправлении в сельских населенных пунктах, следует отметить, что все обсуждение происходило в двух предметных сферах, рассмотрение и анализ которых способны показать нам возможные сценарии развития системы сельских старост в Ленинградской области. Первую сферу уместно назвать организационной. К ней относятся вопросы взаимодействия старост с органами власти, соотношения с другими формами участия населения в местном самоуправлении, вознаграждения старост за их деятельность, вопрос целесообразности избрания старост в каждом населенном пункте, принципы и детали процедуры реализации областного закона о государственной поддержке старост и тому подобное.

Вторую предметную сферу – назовем её функциональной – составляют мнения о правах, обязанностях и видах деятельности сельского старосты. В этой функциональной сфере обсуждения достаточно ясно выделяются два условных сегмента: описательно-инструктивный и проблемный. К первому сегменту принадлежат бесспорные суждения о функциях, которые выполняются или должны выполняться старостами в местном сельском сообществе. Этот перечень актуальных или потенциальных задач воспринимается всеми участниками дискуссии и не вызывает возражений даже если для значительной части аудитории эти потенциальные задачи звучат ново. Примером последнего может служить участие старост в ликвидации задолженности населения за оплату коммунальных услуг.

Проблемный сегмент – это функции, которые, возможно, и являются или, по крайней мере, выглядят в немалой степени традиционными для роли старост в сельском сообществе, но необходимость их выполнения вызывает неоднозначное отношение в силу наличия других компетентных властных органов, имеющих нужное финансирование. Вопрос наделения сельских старост административными полномочиями, связанными с профилактикой и ликвидацией последствий пожаров и других чрезвычайных ситуаций, а также вопрос о праве старост применять меры административной ответственности, являются дискуссионными, не имеют в правовом сознании участников соответствующих общественных отношений бесспорного решения.

Завершая обзор точек зрения по интересующему нас предмету, нужно подчеркнуть, что в поле здесь рассмотрены только те проблемы правового статуса старост, которые разрешались в споре *публично*. Как известно каждому знакомому с законотворческим процессом, не менее любопытные мысли рождаются, зреют, но нередко оказываются отброшенными в результате частных споров между юристами, финансистами и предполагаемыми организаторами исполнения закона.

На начальных этапах обсуждения аргументация, как правило, не носила правового характера. Важно также еще раз отметить, что в представленном вниманию читателя тексте изложены лишь спорные вопросы статуса сельских старост, то есть те аспекты, обмен мнениями по которым выявил наличие *различных* точек зрения. Немалая часть существенных вопросов осталась без привилегии быть «очищенной дискуссией» и в бесспорном порядке вошла в нормативный документ и правоприменительную практику.

Любопытны уже сами по себе проблемы правового статуса сельского старосты, и эти проблемы, как мы понимаем после рассмотрения приведенных примеров, могут иметь раз-

личные варианты решений, и, следовательно, система сельских старост Ленинградской области может иметь различные сценарии развития.

Представляется также, что в случае с правовым регулированием государственной поддержки сельских старост мы становимся свидетелями интересного явления – того как правотворческая практика органов государственной власти субъекта Федерации вступает в соприкосновение с нормами обычного права, регламентирующими общественные отношения в деревне. Впрочем последнее суждение следует признать гипотезой, вывод о верности или ошибочности которой должен стать результатом другого, более подробного исследования. Такое исследование должно дать ответы на вопросы о фактах и механизмах взаимовлияния норм закона и правового обычая, инкорпорации норм обычного права в муниципальные нормативные правовые акты, решить ряд других задач, требующих применения методологии не только правоведения, но и юридической антропологии.

### **Государственная поддержка старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области**

Следует отметить, что уже сама подготовка законопроекта и сопутствовавшая публичная дискуссия способствовали развитию института в регионе. Это видно по изменению числа старост. Если в начале работы над законопроектом в Ленинградской области в марте 2011 года действовали 1139 старост<sup>145</sup>, то в начале 2013 года, то есть когда началась реализация закона, количество старост в муниципальных образованиях составляло 1433 человека. К началу второго года реализации областного закона № 95-оз число старост в регионе достигло уже 1555 человек. Например, в Тихвинском районе Ленинградской области до принятия областного закона, предусматривающего государственную поддержку старост, их число составляло 51 человек. В сферу ответственности старост входило 111 населенных пунктов района из 198. После первого года действия областного закона № 95-оз в районе избраны уже 107 старост, деятельность которых распространяется на 176 населенных пунктов.

Закон предполагает поддержку органами государственной власти Ленинградской области таких форм местного самоуправления как общественные советы и старосты. Поддержка распространяется только на сельские населенные пункты Ленинградской области. Исключаются населенные пункты, являющиеся административными центрами поселений.

В Ленинградской области 2945 населенных пунктов, из них 2882 являются сельскими, что составляет 98% всех населенных пунктов региона. При этом 67,8% сельских населенных пунктов имеют численность населения от 0 до 50 человек включительно, 20,6% сельских населенных пунктов, исключая административные центры, имеют численность населения от 50 до 500 человек.

Поддержка старост только в тех населенных пунктах, где отсутствуют иные представители местной власти, то есть там, где отсутствует местная администрация, конечно, не означает запрета на избрание старост в административных центрах поселений, но получать средства из областного бюджета такие старосты не могут.

Государственная поддержка старост в Ленинградской области не предполагает оплаты труда или иной компенсации затрат, связанных с деятельностью старост. Подобные вопросы оставлены на усмотрение местных депутатов. Средства областного бюджета могут выделяться только на решение отдельных, определенных населением, старостами и общественными советами, проблем населенных пунктов. Основу заявок составляют подержанные на собраниях граждан или на заседаниях общественных советов предложения граждан о решении конкретных проблем населенного пункта в рамках вопросов местного значения поселения. Отбор производит уполномоченный орган администрации Ленинградской области.

В общей сложности закон охватывает 88,4% всех сельских населенных пунктов Ленинградской области, а количество поселений, которые имеют возможность претендовать на субсидии из областного бюджета равно 178 из 199.

Областной закон № 95-оз предусматривает четыре вида части территории поселения, в рамках которых могут осуществлять деятельность старосты и общественные советы:

- сельский населенный пункт, не административный центр поселения с численностью менее 50 чел.;
- сельский населенный пункт, не являющийся административным центром с численностью жителей от 50 до 500 чел.;
- группа сельских населенных пунктов, без административного центра с численностью населения от 50 до 500 чел.;
- часть сельского населенного пункта, не являющегося административным центром с численностью жителей от 50 до 500 чел.

Населенные пункты, являющиеся административными центрами поселений, как отмечено выше, не могут являться частями территорий поселения, которым выделяется поддержка из областного бюджета в рамках областного закона № 95-оз.

Напрямую, то есть собранием или конференцией граждан, староста избирается только на части территории поселения с численностью жителей до 50 человек. В остальных случаях староста избирается из состава общественного совета. Общественный совет в свою очередь формируется из числа местных жителей, которые избираются также на собраниях или конференциях граждан. Таким образом староста, работающий на части территории от 50 до 500 человек – это лицо, проходящее два этапа отбора или, если угодно, получающее поддержку своего права выступать от лица местного сообщества в двух формах: поддержку односельчан в качестве члена общественного совета и поддержку коллег по общественному совету в качестве старосты.

На собраниях и конференциях граждан, на заседаниях общественных советов происходит не только избрание старост, но и обсуждение местных проблем, выбор того наиболее актуального вопроса, решение которого впоследствии, облеченное в форму мероприятий программы, будет претендовать на получение средств областного бюджета.

В соответствии с законом № 95-оз на органы исполнительной власти Ленинградской области возложена обязанность финансово поддерживать инициативы населения по решению вопросов местного значения поселений, в случае соблюдения администрациями поселений условий, установленных законом.

Областным законом предусмотрены две группы таких условий.

Во-первых – это наличие муниципальных правовых актов устанавливающих:

- часть территории поселения, на которой действует общественный совет, староста;
- направления деятельности общественного совета, старосты;
- уполномоченный орган. Этим уполномоченным органом обычно является администрация поселения, а в случае, если в поселении реализация областного закона 95-оз происходит через бюджетную смету части территории, уполномоченным органом может быть и территориальное подразделение администрации поселения.

Представительные органы городских и сельских поселений принимают положения об организации на территории поселений деятельности общественных советов и старост. Положениями определяются все названные условия, в том числе описания территорий.

Во второй блок условий входят наличие:

- решения собрания (конференции) жителей об избрании общественного совета, старосты;
- утвержденной советом депутатов поселения сметы части территории или утвержденной администрацией поселения программы, разработанных на основе предложений, поступивших от общественных советов, старост;
- средств в местном бюджете на софинансирование.

Рассмотрение изложенных условий дает основание считать сельских старост и общественные советы в Ленинградской области формой именно участия граждан в осуществлении местного самоуправления. В отличие от форм непосредственного осуществления местного самоуправления, решения, обсуждаемые на общественных советах и предлагаемые старостами, не имеют императивного значения. Эти предложения реализуются толь-



ко в случае одобрения их администрацией или представительным органом поселения, которые утверждают программу либо принимают бюджет, предусмотрев средства на софинансирование предложенных мероприятий.

Исходя из условий, определенных областным законом, количество частей территорий и соответственно, примерное количество старост в Ленинградской области, может составить более 3540 человек. Число членов общественных советов, не считая старост, может составить более 10 тысяч человек. Таков потенциал вовлечения жителей сельской местности в непосредственное личное участие по решению вопросов местного значения в случае выполнения областного закона. Таково количество граждан, местных активистов, которых могут напрямую включиться в работу по решению местных проблем благодаря мерам государственной поддержки. Реализация этого потенциала ограничена только готовностью депутатов поселений и руководством администраций принимать описанные выше решения, и, разумеется, возможностями областного и местных бюджетов. Также постановлением правительства предусмотрен максимальный размер субсидии из областного бюджета бюджету одного поселения в размере 2,5 млн рублей. В случае если объем затрат по заявке будет превышать 2,5 млн рублей на одно поселение, финансирование работ в части, превышающей 2,5 млн рублей, осуществляется за счет средств местного бюджета. При этом объем средств, выделенных в год одной части территории поселения, не может быть менее 100 тыс. руб.

### **Финансово-правовые аспекты государственной поддержки старост сельских населенных пунктов в Ленинградской области**

Средства в соответствии со статьей 1 областного закона № 95-оз предоставляются только бюджетам поселений в виде субсидий в порядке и в соответствии с условиями, установленными Правительством Ленинградской области.

Постановлением Правительства Ленинградской области от 19 июля 2013 года № 214<sup>146</sup> утвержден порядок предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам поселений Ленинградской области на решение вопросов местного значения в соответствии с областным законом от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления».

Постановлением Правительства, в соответствии со статьей 139 Бюджетного кодекса РФ устанавливаются критерии и условия отбора поселений для предоставления субсидий.

Отбор муниципальных образований происходит на основании представленных администрациями поселений и согласованных с администрациями муниципальных районов заявок. Форма, сроки и порядок представления заявок, порядок отбора муниципальных образований устанавливаются приказом уполномоченного органа.

В соответствии с постановлением, субсидии на реализацию закона в равных долях распределяются между всеми муниципальными районами, а по поселениям в зависимости от количества частей территорий, утвержденных советами депутатов.

Расчет размера субсидий поселению производится исходя из уровня дотационности поселений в зависимости от среднего значения субсидии на одну часть территории поселения в муниципальном районе и количества старост (частей территорий в соответствующем поселении).

3 июля 2013 года вступил в силу областной закон «О внесении изменений в областной закон «Об областном бюджете Ленинградской области на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», предусматривающий денежные средства на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» в размере 70 млн. рублей. Таким образом на каждый из 17 муниципальных районов Ленинградской области пришлось 4 млн 117 тысяч рублей.

Итоговое распределение субсидий бюджетам муниципальных образований утверждается постановлением правительства Ленинградской области.

В 2013 году было принято постановление правительства Ленинградской области от 23 октября 2013 года № 358<sup>147</sup>. Из предусмотренных бюджетом Ленинградской области в 2013 году 70 миллионов рублей по результатам отбора заявок были распределены 61 миллион 369 тысяч рублей. При этом средства по заявкам смогли получить 144 поселения из 178 соответствующих условиям областного закона. В соответствии с представленными администрациями поселений отчетами, выполнено мероприятий на общую сумму 53 244,9 тыс. руб.

Анализ мероприятий по развитию отдельных населенных пунктов, заявленных администрациями поселений на основе предложений старост и общественных советов в 2013 году, позволил выделить наиболее востребованные направления для поддержки в рамках вопросов местного значения поселений: благоустройство населенных пунктов (покупка и установка детских площадок, скамеек, урн и т. п.), водоснабжение (ремонт и устройство общественных колодцев и водоразборных колонок), первичные меры пожарной безопасности (обустройство и чистка пожарных водоемов, приобретение пожарных мотопомп), ремонт грунтовых дорог, сбор и вывоз бытовых отходов и мусора, уличное освещение.

Объемы софинансирования со стороны местных бюджетов установлены пунктом 2 статьи 6 областного закона № 95-оз и, как представляется, являются достаточно «льготными» для поселений. Начиная с 1% суммы средств – при уровне дотационности поселения более 80 процентов и до 25 процентов – при недотационности поселения.

Под дотационностью поселения понимается доля дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в налоговых и неналоговых доходах бюджета поселения с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. В Ленинградской области на 1 января 2013 года недотационных поселений, удовлетворяющих нормам областного закона – 34; поселений уровень дотационности которых более 80% – 5. На 2014 год количество недотационных поселений составляет в Ленинградской области 41 муниципальное образование, а число поселений с уровнем дотационности более 80% составляет 1 поселение.

Если бюджетом Ленинградской области в 2013 году было, как указано выше, предусмотрено распределение 70 млн рублей на поддержку инициатив старост, то бюджетом 2014 года на эти цели выделено 140 млн рублей. В 2015 году на государственную поддержку старост из бюджета субъекта Федерации планируется выделить 210 млн рублей<sup>148</sup>.

Описав нормы, регламентирующие условия государственной поддержки сельских старост в Ленинградской области, ответим на два замечания о месте старост в системе местной власти, которые появились в профессиональной литературе в связи с характеристикой отечественного опыта развития местного самоуправления в сельской местности.

*Первое* замечание касается зависимости старост сельских населенных пунктов от глав муниципальных образований и местных администраций.

В своей работе о территориальном общественном самоуправлении в сельских поселениях Е. Ю. Иванова, ссылаясь на выступление одного из членов правительства Ленинградской области<sup>149</sup>, высказывает предположение о том, что мотивом поддержки института сельских старост является стремление подчинить их руководителям органов местного самоуправления. Для начала необходимо отметить, что в таких отношениях нет ничего нового. Десять лет назад исследователь отмечал, что в случае наличия необходимых средств, в населенном пункте «есть представитель главы муниципального образования. Он организует участие населения в муниципальных выборах, референдумах, сходах, собраниях, созывает сходы жителей, председательствует на них, следит за общественным порядком на подведомственной территории, доводит до сведения жителей решения государственных и муниципальных органов власти»<sup>150</sup>.

Таким образом, старосты в сельских населенных пунктах и раньше играли роль представителей глав муниципальных образований в отношениях с гражданами. Однако это никогда не было их единственной функцией. Другой неотъемлемой частью их статуса всегда было представительство мнений и интересов жителей своей деревни, села перед отно-

сительно удаленными исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. Очевидно, что староста должен быть тем, кто бы учитывал «проблемы, все вопросы, которые возникают у жителей данного населенного пункта, и трансформировал эти вопросы, эти проблемы на уровень и муниципального образования, и региональных органов власти»<sup>151</sup>.

Бесспорно, что соблюдение сформулированных в областном законе № 95-оз условий возможно только при тесном взаимодействии старост и сельских общественных советов с администрациями поселений, но кто сказал, что они должны конкурировать или иным образом соперничать друг с другом? Нет никакого смысла противопоставлять органы местного самоуправления и сельских старост. Существование и тех и других призвано обеспечить решение проблем местного населения, а их совместная работа может только содействовать максимально эффективному представлению и защите интересов местных жителей.

*Второе замечание, высказанное О. И. Баженовой, касается обособления сельских старост от территориального общественного самоуправления, в результате чего, как считает О. И. Баженова, исчезает возможность коллективного принятия решений.*

Причины такого обособления применительно к практике муниципальных образований Ленинградской области уже разъяснены в изложенном выше тексте. О. И. Баженова, ссылаясь, в том числе на закон Ленинградской области, отмечает, что обособленный от ТОС институт старост, пусть даже и «играет положительную роль при решении проблем жизнеобеспечения в отдельных населенных пунктах», но при этом поставленный вне территориального общественного самоуправления «не может стать полноценным эквивалентом территориальному общественному самоуправлению, поскольку ориентирован не на коллективное принятие и реализацию решений местным сообществом, а на проведение старостой в жизнь решений органов местного самоуправления»<sup>152</sup>.

Однако, как попытался показать автор, деятельность старосты вовсе не исключает коллективного принятия решений, а при введении в законодательство ряда норм, будет в качестве обязательного условия иметь именно коллективную выработку решений.

Следует отметить, что отличие института сельских старост в варианте, созданном в Ленинградской области, от территориального общественного самоуправления состоит в том, что инициатива создания ТОС принадлежит населению<sup>153</sup>. Так, согласно части 1 статьи 27 Федерального закона № 131-ФЗ, основанием для установления представительным органом поселения границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, является предложение населения. В Ленинградской области областной закон № 95-оз не предполагает такого условия для определения части территории поселения, в границах которой осуществляет деятельность сельский староста. В соответствии со статьей 2 областного закона № 95-оз, часть территории поселения, на которой осуществляет деятельность общественный совет, староста, определяется муниципальным правовым актом поселения, а подготовка собрания жителей части территории поселения по вопросу избрания общественного совета или старосты осуществляется императивно администрацией поселения.

Как отмечено в литературе, в результате принятия Федерального закона № 131-ФЗ, «круг вопросов, решаемых населением напрямую, был ограничен»<sup>154</sup>. Вопреки произошедшему расширению перечня форм прямой демократии, сократилась степень участия населения в решении вопросов местного значения<sup>155</sup>. Представляется, что развитие института сельских старост в том виде, который избран в Ленинградской области, способно отчасти исправить сложившийся парадокс и предоставить местным жителям на собраниях граждан возможность непосредственно определять, какая проблема для них в настоящее время является более актуальной: устройство пешеходного моста через ручей, очистка дренажных канав для отвода талой и дождевой воды с придомовых участков или приобретение новых энергосберегающих ламп для ночного освещения села. Это пример прозрачной и более понятной системы принятия решений, в обсуждении и исполнении которых участвуют сами граждане<sup>156</sup>.

Необходимо для завершения анализа правового положения сельских старост в Ленинградской области сделать еще два замечания. Первое замечание состоит в том, что одним из эффектов принятия рассмотренного закона стала унификация процедур избрания старост. Если прежде в различных районах области старост могли не только избирать на собраниях граждан, но и назначать единоличным решением главы администрации, то областной закон № 95-оз, определивший возможность и условия государственной поддержки сельских старост, установил единую процедуру избрания старост. Старосты выбираются либо на собраниях граждан, либо – на территориях с населением более 50 человек – местный житель, пройдя выборы в общественный совет на собраниях или конференциях граждан, избирается старостой решением общественного совета из собственного состава.

Применение такого порядка вопреки своей кажущейся сложности привело к расширению круга лиц, участвующих в активном обсуждении проблем своих населенных пунктов. Например, в Шугозерском сельском поселении Тихвинского района Ленинградской области до принятия областного закона 95-оз были избраны и работали 11 сельских старост<sup>157</sup>. После вступления в силу областного закона № 95-оз сформированы 9 округов, в границах которых избраны на собраниях граждан 9 общественных советов с общим числом членов 35 человек. При этом для каждого населенного пункта или группы населенных пунктов решением представительного органа поселения определена норма представительства в одном из девяти общественных советов<sup>158</sup>. Из членов общественных советов избраны, по количеству территорий, 9 старост. Число территорий сократилось, но по сравнению с прежним количеством старост более чем в три раза выросло число лиц, участвующих в обсуждении и выборе решений для местных проблем. Избранные в общественные советы жители могут в дальнейшем составить активный «резерв» для формирования депутатского корпуса. Преимущество этих людей не только в знакомстве с местной проблематикой, но и в приобретаемых навыках ведения дискуссии и достижения компромисса по проблемам, которые затрагивают интересы местного сообщества.

Сказанное дает основания сделать два вывода.

Во-первых, институт старост сельских населенных пунктов представляет достаточный серьезный организационный ресурс развития местного самоуправления в современной России, который очевидным образом следует использовать. Совершенно уместным здесь будет, как верно отмечено<sup>159</sup>, проведение муниципально-правовых экспериментов<sup>160</sup>.

Во-вторых, в Ленинградской области даже при выделении старостам значительной государственной поддержки, удалось, как думается, избежать нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления и превращения старост в агентов государственной власти, за что был самым жестким образом раскритикован опыт Ульяновской области<sup>161</sup>.

Второй вывод дает нам повод ответить на некоторые не банальные вопросы.

Является ли государственная поддержка местного самоуправления, в данном случае – деятельности сельских старост – формой вмешательства государства в местное самоуправление? Противоречит ли такая государственная поддержка принципам местного самоуправления?

Представляется, что на первый вопрос может быть дан утвердительный ответ. Размышления над вторым вопросом приводят к выводу, что государственная поддержка не только не противоречит, но в описанной форме способствует более полной реализации принципов местного самоуправления, стимулируя привлечение гражданина, проживающего в конкретном доме на конкретной улице к решению вопросов местного значения, связанных с его непосредственным проживанием и бытом<sup>162</sup>.

Опыт поддержки сельских старост в Ленинградской области показывает, что государственная поддержка, осуществляемая на определенных началах, позволяет вовлечь в процесс принятия решений на местном уровне большее количество граждан, и фактически децентрализовать решение вопросов местного значения по отдельным проблемам.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И БИБЛИОГРАФИЯ

### Перечень нормативных актов

1. Высочайше утвержденный доклад Экспедиции государственного хозяйства от 7 августа 1797 года «О разделении казенных селений на волости и о порядке внутреннего их управления» // Первое полное собрание законов Российской империи. Т. XXIV. № 18082.
2. Высочайше утвержденный проект учреждения об управлении государственными имуществами в губерниях от 30 апреля 1838 года // Второе полное собрание законов Российской империи. Т. 13. Часть 1. № 11189.
3. Закон Алтайского края от 7 июня 2012 года № 45-ЗС «О старосте сельского населенного пункта Алтайского края» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
4. Закон Владимирской области от 23 октября 1995 года № 11-оз «Об основах организации деятельности старост сельских населенных пунктов Владимирской области» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
5. Закон Владимирской области от 6 мая 2000 года № 30-оз «О сельском округе» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
6. Закон Ленинградской области от 02 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» // Документ размещен в СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».
7. Закон Ленинградской области от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
8. Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 года № 65-кз «О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
9. Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 года № 168-ЗО «О сельских старостах» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
10. Наказ «Об управлении казенными земскими и военными делами» ближнему боярину князю Черкасскому, назначенному в Тобольск воеводою от 1 сентября 1697 года // Первое полное собрание законов Российской империи. Т. III. № 1594. п. 22.
11. Наказ Верхотурским воеводам от 1 сентября 1697 года // Первое полное собрание законов Российской империи. Т. III. № 1595. п. 17.
12. Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 года // Второе полное собрание законов Российской империи. Т. 36. Отд. 1. № 36657.
13. Общий наказ гражданским губернаторам от 3 июня 1837 года // Второе полное собрание законов Российской империи. Т. XII. № 10303. § 205.
14. Положение «О выборах старост в сельских населенных пунктах Владимирской области», принятым решением Законодательного Собрания Владимирской области от 26 июля 1995 года № 200 // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
15. Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства. 01.11.1993. № 44. ст. 4188.
16. Постановление правительства Ленинградской области от 23 октября 2013 года № 358 «О порядке реализации Закона Ленинградской области от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ле-



нинградской области иных форм местного самоуправления» // Документ размещен в СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».

17. Решение совета депутатов муниципального образования Шугозерское сельское поселение Тихвинского муниципального района Ленинградской области от 9 апреля 2013 года № 10-167 «Об организации деятельности на территории Шугозерского сельского поселения Общественных советов и старост сельских населенных пунктов» // Документ размещен в Реестре нормативных правовых актов муниципальных образований по адресу: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/act\\_municipal\\_education/](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/act_municipal_education/)

18. Сенатский указ «О положении казенных крестьян в рублевый оклад, для уравнивания против Дворцовых, Синодальных и помещичьих крестьян, сверх настоящего семигривленного подушного сбора» от 12 октября 1760 года // Первое полное собрание законов Российской империи. Т. XV. № 11120.

19. Типовое положение о старосте сельского или иного населенного пункта (деревни, села, поселка) Ленинградской области. Утверждено Постановлением главы администрации Ленинградской области от 18 января 1994 года № 9 «О проведении выборов в законодательное собрание Ленинградской области и органы местного самоуправления в марте 1994 года» // Документ не опубликован.

20. Уложение 1649 года // Первое полное собрание законов Российской империи. Т. I. № 1. С. 137–138.

21. Учреждение сельского порядка в казенных Екатеринославского Наместничества селениях 1787 года // Первое полное собрание законов Российской империи. Т. XXII. № 16603.

22. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

## **Справочные и иные официальные документы**

1. Записка отдела по работе с органами местного самоуправления комитета по вопросам государственной службы и местного самоуправления «О практике работы старост в сельских поселениях Ленинградской области» (приложение к решению Межведомственной комиссии правительства Ленинградской области по вопросам местного самоуправления и административно-территориального устройства от 24 декабря 1998 года № 93) // Документ не опубликован.

2. Информация об итогах проведения зональных семинаров глав администраций волостей и поселков Ленинградской области в марте–апреле 1999 года. Приложение 1 к Постановлению правительства Ленинградской области от 27 мая 1999 года № 45 «Об итогах проведения зональных семинаров глав администраций волостей и поселков и о мерах государственной поддержки местного самоуправления в Ленинградской области» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

3. Концепция реформирования территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области // URL: <http://msu.lenobl.ru/programm/conception>

4. Концепция устойчивого развития сельских территорий Ленинградской области на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Губернатора Ленинградской области от 28 ноября 2011 года № 559-рг // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

5. Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 года № 2071-р // Собрание законодательства РФ, 2012, № 46, ст. 6386.

6. Справка комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления Ленинградской области «О количестве органов территориального общественного самоуправ-

ления в муниципальных образованиях Ленинградской области» по состоянию на 1 апреля 2009 г. // Документ не опубликован.

7. Стенограмма IX общего собрания членов Совета муниципальных образований Ленинградской области, г. Волхов Ленинградской области, 11 апреля 2014 года. 106 с.

8. Стенограмма выездного совещания губернатора Ленинградской области с главами и главами администраций муниципальных районов Ленинградской области в поселке Первомайское Выборгского района Ленинградской области 20 марта 2013 года (извлечение) «О развитии института старост в сельских населенных пунктах» // Правовые основы государственной поддержки сельских старост в Ленинградской области: Сб. документов / составитель – И. И. Макаров; под общ. ред. К. Н. Патраева, М. Е. Лебединского, А. А. Романцова. СПб, ГП ЛО «ИПК «Вести», 2013. С. 36–45.

9. Стенограмма заседания правительства Ленинградской области. «О проекте областного закона «О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания поддержки поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения». Санкт-Петербург. 26 января 2012 года. С. 4–43.

10. Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области «О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области», д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области, 01 ноября 2011 года. 59 с.

11. Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области, г. Тосно Ленинградской области, 29 марта 2011 года. 95 с.

## Монографии

1. *Александров В. А.* Сельская община в России (XVII–начало XIX вв.) М. 1976.
2. *Алексеев С. Г.* Местное самоуправление русских крестьян XVIII–XIX вв. М. 1902. 313 с.
3. *Астырев Н. М.* В волостных писарях: Очерки крестьянского самоуправления. М.: Книжное дело. 1896. 351 с.
4. *Бабичев И. В.* Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма: ИНФРА-М. 2010. 336 с.
5. *Бовыкин В. В.* Местное самоуправление в Русском государстве XVI в. СПб., Дмитрий Буланин. 2012. 421 с.
6. *Данилова Л. В.* Сельская община в средневековой Руси. М. 1994. 318 с.
7. *Ефименко П. С.* Народные юридические обычаи крестьян Архангельской губернии. М.: ОГИ. 2009. 272 с.
8. *Зайцев К. И.* Очерки истории самоуправления государственных крестьян. СПб. 1912. 204 с.
9. *Кузьмин-Караваев В. Д.* Земство и деревня. 1898–1903. Статьи, рефераты, доклады и речи. Санкт-Петербург. Библиотека «Общественной пользы». 1903. 429 с.
10. *Кукушкин Ю. В., Тимофеев Н. С.* Самоуправление крестьян России (XIX–начало XXI в.). М.: Изд-во МГУ, 2004. 208 с.
11. *Леонтьев А. А.* Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. СПб. Законоведение. 1909. 401 с.
12. *Мионов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII–начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 1. СПб. Дмитрий Буланин. 2003. 548 с.
13. Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Эксмо. 2010. 416 с.
14. *Прокофьева Л. С.* Крестьянская община в России во второй половине XVIII–первой половине XIX века. Л. 1981. 216 с.

15. *Рогов В. А., Рогов В. В.* Древнерусская правовая терминология в отношении к теории права: очерки IX–середины XVII вв. М. МГИУ, 2006. 268 с.
16. *Тенишев В. В.* Административное положение русского крестьянина. СПб. Типография А.С. Суворина. 1908. 164 с.
17. *Цытович Н. М.* Сельское общество как орган местного управления. Киев. 1911. 233 с.

## Статьи

1. *Аверьев В.* Ликвидация буржуазных органов местного самоуправления после Октябрьской революции // Советское государство. 1936. № 4. С. 100–115.
2. *Александров А. О., Илькина Н. А.* Местное самоуправление в российских регионах в свете нового федерального законодательства // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сб. научных трудов. / Под ред. А. В. Иванченко. М., ИД «Юриспруденция». 2004. 304 с.
3. *Александров В. А.* Общинное управление в помещичьих имениях XVIII–начала XIX в. // *Пашуто В. Т.* (ред.) Общество и государство феодальной России. М. 1975.
4. *Бабун Р. В.* Местное самоуправление начинается с «места» // Местное право. 2014. № 1. С. 33–46.
5. *Баженова О. И.* Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 30–33.
6. *Безгин В. Б.* Сельская власть в обыденном восприятии крестьянства конца XIX–XX вв. // Вестник Тамбовского государственного университета. 2004. Т. 10. № 4–2. С. 1217–1226.
7. *Бурлова Г. В.* Сельский староста: полномочия и деятельность во второй половине XIX–начале XX в. (по материалам Тамбовской и Рязанской губерний) // Вестник Тамбовского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. вып. 5. С. 81–86.
8. *Бурлова Г. В.* Правовые аспекты деятельности волостных и сельских должностных лиц крестьянского самоуправления во второй половине XIX века. // Исторические, философские, политические и юридические науки. Вопросы теории и практики. 2011. № 8. часть 3. С. 47–52.
9. *Бялкина Т. М.* О поселенческом уровне местного самоуправления // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 62–67.
10. *Васецкий А. А., Левина С. А., Ястребова Е. Ю.* Формы информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 152–167.
11. *Васильев В. И.* Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 5–17.
12. *Голубкова М.* Сельский совет – местное самоуправление. Сергей Нарышкин обсудил со старостами как лучше организовать их работу // Российская газета. Столичный выпуск. 02.11.2011. № 5622 (246). Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2011/11/02/starosta.html>
13. *Григорьев А. В.* Развитие крестьянского общинного управления во второй половине XIX века (на материалах средневолжских губерний) // Вестник Екатеринбургского института. 2011. № 1. С. 100–103.
14. *Джагарян Н. В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 64–68.
15. *Ермолов И. Г.* Сельские старосты как низшее звено в системе административного управления на оккупированных территориях РСФСР // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. № 4–5. С. 78–82.



16. *Иванова Е. Ю.* Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 74–76.
17. Институт сельских старост на Владимирщине доказал свою жизнеспособность // <http://kvo.avо.ru/news/39-1>
18. *Клюев А. В., Урсу И. С.* Муниципальная власть и население: проблема обратной связи // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 50–58.
19. *Корф С. А.* Предводитель дворянства как орган сословного и земского самоуправления // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 3. С. 93–116.
20. *Костюков А. Н.* Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 51–54.
21. *Крамаренко С. В.* Проблемы муниципальной демократии в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 2. С. 130–140.
22. *Латухина К.* Путин поддержал институт сельских старост. // Российская газета. 4 апреля 2014 г. Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2014/04/04/putin-site.html>
23. *Макаров И. И.* Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 69–75.
24. *Марченко М. Н.* Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 52–64.
25. *Петров В.* Слово за земством. Валентина Матвиенко предложила возродить институт сельских старост // Российская газета. Федеральный выпуск № 6363 (91) 22 апреля 2014 г. Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2014/04/22/obuchenie.html>
26. *Усанов В. Е.* Конституция и местное самоуправление как форма социальной свободы и условие развития гражданского общества: философско-правовой аспект // Государство и право. 2013. № 12. С. 64–69.
27. *Усанов В. Е.* Самоорганизация населения как основа эффективности местного самоуправления в России // Государство и право. 2012. № 6. С. 24–34.
28. *Усманова Р. М.* Значение учета исторических и иных местных традиций для муниципально-правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 46–50.
29. *Шиловский А. Н.* Исследование общественно-юридических терминов, обозначающих местных выборных должностных лиц в Московском государстве (по материалам письменных памятников XIV–XV вв.) // Вопросы прикладной лингвистики. Днепропетровск. 1973. Вып. 4. С. 131–136.
30. *Шишкарёва Т. Н.* Роль должностных лиц в становлении крестьянского общественного управления в первые годы реформы 1861 года в Курской губернии // Исторические, философские, политические и юридические науки. Вопросы теории и практики. 2012. № 3. часть 2. С. 217–222.
31. *Щапов А. П.* Сельская община // Соч.: в 3 т. СПб.: М. В. Пирожков, 1905, Т. 1. С. 760–767.
32. *Щапов А. П.* Сельский мир и мирской сход // Соч.: в 3 т. СПб.: М. В. Пирожков, 1905, Т. 1. С. 768–782.
33. *Щепачев В.* Развитие конституционной концепции местного самоуправления в России в период с 2003 года по настоящее время // Муниципалитет. 2014. № 3. С. 35–41.

### **Диссертации и авторефераты диссертаций**

1. *Кытманова Н. М.* Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Дисс. на соиск. уч. ст. к. п. н. Ставрополь. 2004. 184 с.
2. *Лермонтов Ю. М.* Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. к. ю. н. М. 2009. 24 с.

3. *Лукичев А. Н.* Формирование системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е годы (на материалах Архангельской и Вологодской областей). Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. к. и. н. Вологда. 2004. 26 с.

4. *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. д. ю. н. М. 2007. 48 с.

5. *Шурина Е. С.* Гарантии права на осуществление местного самоуправления. Автореф. дисс. на соискание уч. ст. д. ю. н. М. 2008. 57 с.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА  
РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ  
В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

АВТОР:

**АНТОНОВИЧ В. В.** – адвокат

Адвокатский кабинет АНТОНОВИЧ Виктории Владимировны



Организация и развитие местного самоуправления входит в круг фундаментальных проблем функционирования демократического общества и государства. Процессы реформирования всех сторон общественной жизни в современной России проходят в условиях кардинальных изменений гражданского сознания, когда демократические формы организации жизни общества сталкиваются с консервативными устремлениями к упрощенному пониманию отношения человека и общества, гражданина и государства. Анализ природы местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что в нем одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Правильное осознание особенностей местного самоуправления и механизма его взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность.

Население Российской Федерации по данным Всероссийской переписи 2010 года насчитывает 142,9 млн. человек, проживающих в городских и сельских населенных пунктах. В России около 134 тыс. сельских поселений с численностью жителей каждого от менее 10 чел. до нескольких тысяч, а иногда и до десятков тысяч. Всего в сельских поселениях, по данным Всероссийской переписи 2010 года проживает 37,5 млн. человек. Кроме того, имеется более 19 тыс. населенных пунктов, в которых население фактически не проживало. Расположены они крайне неравномерно, что определяется общей неравномерностью заселения отдельных макрорегионов, субъектов Российской Федерации и территорий внутри одного субъекта Российской Федерации. Между городскими и сельскими муниципальными образованиями существуют различия, обусловленные различием видов хозяйственной деятельности, формой расселения и уклада жизни в городской и сельской местности. Удаленность сельских населенных пунктов от административных центров затрудняет администрирование этих населенных пунктов, что негативно сказывается на решении вопросов, актуальных для жителей этих поселений. Для успешной работы органов местного самоуправления на территории сельских поселений необходимо активизировать участие населения сельских территорий в решении вопросов местного значения. В настоящее время одним из ключевых направлений получил поиск мер государственной поддержки сельских старост как одной из наиболее эффективных форм участия граждан в местном самоуправлении.

Для Ленинградской области эта тема приобрела новое звучание в 2012 году, когда Губернатором Ленинградской области Александром Юрьевичем Дрозденко 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.

Таким образом, поддержка и развитие сельских старост стали частью областной концепции реформирования территориальной организации местного самоуправления.

### **Правовой аспект системы местного самоуправления в Ленинградской области**

Основой системы местного самоуправления в Ленинградской области является Конституция Российской Федерации<sup>163</sup>, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>164</sup>. На осно-

вании этих документов определены общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Ленинградской области. В силу статей 130, 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и(или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Реализация положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» стала основой реформирования системы местного самоуправления, как в Российской Федерации, так и в Ленинградской области, в результате чего система местного самоуправления в Ленинградской области строится на основе двухуровневой организации: первый уровень образует осуществление местного самоуправления на территории городских и сельских поселений Ленинградской области, а второй уровень – осуществление местного самоуправления на территории муниципальных районов и городского округа. В целях реализации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и организации местного самоуправления на территории Ленинградской области в соответствии со статьей 85 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти Ленинградской области установили в соответствии с требованиями указанного Федерального закона границы муниципальных образований и наделили соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

В результате принятия законов Ленинградской области, перечень которых приведен в Приложении 1, на территории Ленинградской области было образовано двести двадцать одно муниципальное образование (наименования см. в Приложении 2), из них один городской округ, семнадцать муниципальных районов, в состав которых входит шестьдесят два городских поселения и сто сорок одно сельских поселений.

Также в силу требований ст. 85 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти Ленинградской области установили наименования органов государственной власти в Ленинградской области путем принятия Закона Ленинградской области от 31.03.2005 № 21-оз «О наименованиях органов местного самоуправления в Ленинградской области»<sup>165</sup>. В соответствии с указанным Законом Ленинградской области представительный орган городского, сельского поселения имеет наименование «совет депутатов» с указанием на наименование соответствующего муниципального образования, а также муниципального района, в состав которого входит поселение. Представительный орган муниципального района, городского округа имеет наименование «совет депутатов» с указанием на наименование соответствующего муниципального образования. Глава городского, сельского поселения имеет наименование «глава» с указанием на наименование



соответствующего муниципального образования, а также муниципального района, в состав которого входит поселение. Глава муниципального района, городского округа имеет наименование «глава» с указанием на наименование соответствующего муниципального образования. Местная администрация городского, сельского поселения имеет наименование «администрация» с указанием на наименование соответствующего муниципального образования, а также муниципального района, в состав которого входит поселение. Местная администрация муниципального района, городского округа имеет наименование «администрация» с указанием на наименование соответствующего муниципального образования.

Таким образом, в системе местного самоуправления в Ленинградской области во всех муниципальных образованиях созданы и действуют представительные органы местного самоуправления, избраны главы муниципальных образований, созданы и действуют исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Кроме того, в целях реализации положений статьи 38 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>166</sup> в муниципальных образованиях созданы и действуют контрольно-счетные органы местного самоуправления. Все указанные органы образуют систему органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в Ленинградской области.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом Ленинградской области местное самоуправление в Ленинградской области осуществляется в формах, предусмотренных пятой главой указанного федерального закона: местный референдум, местные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания и конференции граждан, опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления.

Возможность осуществления местного самоуправления в других формах, кроме указанных выше, предусмотрена статьей 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно этой статье органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.

### **Законодательные и нормативные акты, регламентирующие деятельность сельских старост и общественную деятельность в поселениях Ленинградской области**

С целью активизации участия населения сельских территорий Ленинградской области в решении вопросов местного значения Правительство Ленинградской области выступило с инициативой по развитию на территории Ленинградской области такой формы местного самоуправления как сельские старосты и общественные советы. В рамках реализации этой инициативы был разработан и принят закон Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»<sup>167</sup>. Основными целями, на которые направлена реализация закона являются:

- активизация участия сельского населения в решении вопросов местного значения;
- мобилизация собственных материальных и трудовых ресурсов отдельных граждан, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов для местного развития;
- формирование и развитие в сельской местности институтов гражданского общества;
- консолидация граждан, проживающих в сельской местности в решении вопросов благоустройства населенных пунктов.

Действие указанного закона Ленинградской области распространяется только на сельские населенные пункты, расположенные на территории Ленинградской области. В Ленинградской области две тысячи девятьсот сорок пять населенных пунктов, из них две тысячи восемьсот восемьдесят два являются сельскими, что составляет девяносто восемь процентов всех населенных пунктов Ленинградской области. При этом около шестидесяти восьми процентов сельских населенных пунктов имеют численность населения до пятидесяти человек включительно, около двадцати процентов сельских населенных пунктов, исключая административные центры поселений, имеют численность населения от пятидесяти до пятисот человек. В общей сложности действие закона распространяется на восемьдесят восемь с половиной процентов сельских населенных пунктов Ленинградской области<sup>168</sup>.

В соответствии с Законом Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территории муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» для осуществления иных форм местного самоуправления на части территории поселения в целях реализации решений, принятых органами местного самоуправления по вопросам местного значения, избирается общественный совет, староста. Часть территории поселения, на которой осуществляет деятельность общественный совет, староста, определяется муниципальным правовым актом поселения. Общественный совет, староста избирается на собрании (конференции) жителей части территории поселения в порядке, предусмотренном решением совета депутатов поселения. Общественный совет, староста избирается на срок, предусмотренный решением совета депутатов поселения, но не более пяти лет. Староста исполняет свои полномочия на общественных началах или на платной основе по срочному трудовому договору за счет средств бюджета поселения.

Направления деятельности общественного совета, старосты, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления определяются решением совета депутатов поселения.

Для целей реализации указанного областного закона применяются следующие термины и понятия:

часть территории поселения – сельский населенный пункт, не являющийся административным центром поселения, с численностью жителей менее 50 человек; группа сельских населенных пунктов, в состав которой не входит административный центр поселения, с численностью жителей от 50 до 500 человек; сельский населенный пункт, не являющийся административным центром поселения, или часть территории сельского населенного пункта, не являющегося административным центром поселения, с численностью жителей от 50 до 500 человек;

иная форма местного самоуправления – осуществление гражданами местного самоуправления путем выборов общественных советов, старост;

общественный совет – представители населения, избранные на собрании (конференции) жителей части территории поселения с численностью жителей от 50 до 500 человек;

староста – лицо, избранное на собрании (конференции) жителей части территории поселения с численностью жителей менее 50 человек или из числа членов общественного совета части территории поселения с численностью жителей от 50 до 500 человек;

смета – утвержденный органом местного самоуправления поселения план доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой

территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции администрации поселения;

средства на поддержку поселений – денежные средства, предоставляемые бюджетам поселений в виде субсидий в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления поселений по вопросам местного значения.

Одним из принципов территориальной организации местного самоуправления применительно к сельским поселениям является пешеходная доступность административного центра такого поселения для всех его жителей – к нему и обратно – в течение рабочего дня. Развитие такой формы местного самоуправления как сельские старосты, общественные советы позволит обеспечить в сельской местности пешеходную доступность к месту нахождения старосты, общественного совета в течение рабочего дня – туда и обратно – каждому жителю территории, на которой осуществляется местное самоуправление посредством реализации такой формы местного самоуправления. Это объективная возможность, поскольку местное самоуправления через старост, общественные советы осуществляется на части территории поселения, которая согласно указанным выше требованиям закона безусловно может быть определена с обязательным учетом такого принципа территориальной организации местного самоуправления в сельской местности, как пешеходная доступность.

Ключевое значение для осуществления местного самоуправления в формах, предусмотренных Законом Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» имеют меры государственной поддержки. В соответствии с указанным законом на уровне Ленинградской области приняты обязательства материально поддерживать инициативы населения по решению вопросов местного значения в формах, предусмотренных указанным областным законом, в случае соблюдения установленных областным законом условий. Эти условия можно поделить на две части: во-первых, это наличие муниципальных правовых актов, устанавливающих часть территории поселения, на которой действуют общественный совет, староста, направления деятельности общественного совета, старосты, уполномоченный орган; во-вторых, необходимо решение собрания (конференции) жителей об избрании общественного совета, старосты, решение совета депутатов поселения об утверждении сметы, программы, разработанных на основе предложений, поступивших от общественных советов, старост, наличие средств в местном бюджете на софинансирование утвержденных сметы, программы в размере, установленном частью 2 статьи 6 Закона Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления». Размер софинансирования сметы, программы из местного бюджета поселения должен составлять:

не менее 1 процента суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения более 80 процентов;

не менее 2,5 процента суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения от 60 до 80 процентов включительно;

не менее 5 процентов суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения от 40 до 60 процентов включительно;

не менее 7,5 процента суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения от 30 до 40 процентов включительно;

не менее 10 процентов суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения менее 30 процентов;

25 процентов суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при недотационности поселения.

В целях создания условий для реализации Закона Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных обра-

зований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» Правительством Ленинградской области принято Постановление от 19.07.2013 № 214 (ред. от 24.02.2014) «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам поселений Ленинградской области на реализацию областного закона от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»<sup>169</sup>.

Кроме специальных законодательных и нормативных правовых актов Ленинградской области, указанных выше и регулирующих непосредственно становление и развитие на территории Ленинградской области такой формы местного самоуправления как сельские старосты, общественные советы, развитие этой формы осуществления населением местного самоуправления предусмотрено Законами Ленинградской области от 18.05.2006 № 22-оз (ред. от 19.02.2013) «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области» (принят ЗС ЛО 15.03.2006)<sup>170</sup>, от 28.06.2013 № 45-оз «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года» (принят ЗС ЛО 06.06.2013)<sup>171</sup>, Постановлением Правительства Ленинградской области от 19.02.2014 № 29 «Об утверждении Инвестиционной стратегии Ленинградской области на период до 2025 года»<sup>172</sup>, и обеспечивается Законом Ленинградской области от 24.12.2013 № 102-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»<sup>173</sup>. Развитие указанной формы местного самоуправления учитывается при оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, проводимой в соответствии с Постановлением Правительства Ленинградской области от 06.08.2013 № 240 «О порядке проведения в Ленинградской области оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городского округа».

Учитывая значение, которое придается осуществлению местного самоуправления в документах стратегического планирования социально-экономического развития Ленинградской области, а также значения развития местного самоуправления для социально-экономического развития всей Российской Федерации, представляется вполне обоснованным в качестве одного из оснований для разработки документов стратегического планирования социально-экономического развития поселения предусмотреть предложения старост, общественных советов в этой сфере. В случае законодательного закрепления такой нормы на уровне субъекта Российской Федерации, подготовленные с учетом таких предложений документы стратегического планирования социально-экономического развития поселения стали бы основой для подготовки аналогичных документов на уровне муниципальных районов, и далее субъектов Российской Федерации и Российской Федерации.

Закон Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» нашел широкое применение на территории Ленинградской области. В настоящее время количество старост в Ленинградской области составляет 1433 человека<sup>174</sup>. Подробнее проиллюстрировать развитие данной формы местного самоуправления возможно на примере Тосненского муниципального района Ленинградской области. Тосненский район – один из ведущих в Ленинградской области по объемам промышленного производства, урожайности овощей, строительству социальных объектов.

Территория района составляет 3600 кв. км, в состав района входят три города – Тосно (районный центр), Любань, Никольское и более 100 поселков, деревень, иных сельских населенных пунктов.

Численность населения Тосненского муниципального района Ленинградской области по данным всероссийской переписи населения 2010 года<sup>175</sup> составляет 122 999 человек, из них в сельской местности проживает 37 388 человек. Одним из объективных показателей благополучия территории является демографическое состояние. Именно прирост или убыль численности населения характеризуют удовлетворенность или неудовлетворенность людей, проживающих на данной территории, которые представлены целым комплексом факторов, включая как экономические, так и социальные. Положительную дина-

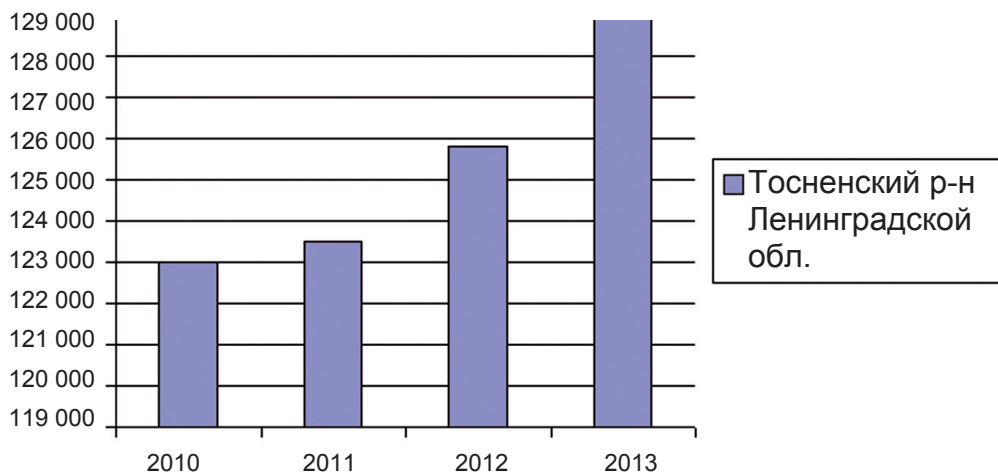


Рис. 1. Динамика численности населения Тосненского района Ленинградской области

мику численности населения Тосненского района Ленинградской области можно увидеть на рис. 1.

Как уже указывалось выше, в сельских населенных пунктах Тосненского района Ленинградской области проживает 37 388 человек, между тем количество населенных пунктов, численность которых не превышает 100 человек 52 из 111 сельских населенных пунктов. Администрирование таких населенных пунктов очень затруднено, а жизнь требует наличия обратной связи по всей вертикали власти вплоть до самой малочисленной деревеньки. Эта статистика лишний раз подчеркивает необходимость развития самых разнообразных форм местного самоуправления с учетом особенностей населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований, в том числе и института сельских старост.

В соответствии с Законом Ленинградской области от 22.12.2004 № 116-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Тосненский муниципальный район и муниципальных образований в его составе»<sup>176</sup> в составе Тосненского муниципального района Ленинградской области образовано тринадцать поселений, из них семь городских поселений и шесть сельских поселений. В 2013 году семь муниципальных образований, входящих в состав Тосненского муниципального района Ленинградской области приняли участие в реализации Закона Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления». Решениями, принятыми на собраниях жителей избрано двадцать общественных советов, сорок старост: в Нурминском сельском поселении Тосненского района Ленинградской области – один общественный совет; в Никольском городском поселении Тосненского района Ленинградской области – один общественный совет и один староста; в Любанском городском поселении Тосненского района Ленинградской области – четыре общественных совета и семнадцать старост; в Тосненском городском поселении Тосненского района Ленинградской области – восемь общественных советов и тринадцать старост; в Федоровском сельском поселении Тосненского района Ленинградской области – три общественных совета; в Форносовском городском поселении Тосненского района Ленинградской области – три общественных совета; в Трубникоборском сельском поселении Тосненского района Ленинградской области – пять старост; в Лисинском сельском поселении Тосненского района Ленинградской области – три старосты; в Шапкинском сельском поселении Тосненского района Ленинградской области – один староста.

Муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления поселений Тосненского района Ленинградской области в 2013 году утверждены финансовые документы – сметы, адресные программы, разработанные на основе предложений, поступивших от общественных советов, старост. В соответствии с этими финансовыми документами в местных бюджетах поселений предусмотрено финансирование на реализацию мероприятий, предусмотренных сметами, адресными программами на общую сумму – семьсот семьдесят три тысячи семьсот тридцать восемь рублей. Соответственно из бюджета Ленинградской области в рамках государственной поддержки развития указанной формы местного самоуправления семи поселениям Тосненского муниципального района выделены субсидии на общую сумму три миллиона четыреста двадцать одна тысяча триста девяносто рублей. Все запланированные средства израсходованы на цели, предусмотренные сметами, адресными программами, утвержденными представительными органами местного самоуправления поселений в соответствии с законом Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», а именно: ремонт грунтовых дорог, обустройство территорий вокруг пожарных водоемов, укладка дорожных плит, ремонт колодцев, установка детских площадок и другое.

Полученный положительный опыт способствует развитию на территории Тосненского муниципального района Ленинградской области таких форм местного самоуправления – старост, общественных советов. В первом квартале 2014 года уже девять муниципальных образований, входящих в состав Тосненского муниципального района Ленинградской области участвуют в реализации Закона Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления». Представительные органы местного самоуправления этих муниципальных образований обеспечили принятие муниципальных правовых актов, определяющих территорию, на которой местное самоуправление осуществляется посредством работы общественного совета, старосты, муниципальных правовых актов, определяющих направления деятельности общественных советов, старост, уполномоченный орган местного самоуправления для работы с общественными советами, старостами, муниципальных правовых актов об утверждении сметы, адресной программы, разработанной на основе предложений, поступивших от общественных советов, старост, а также предусмотрели в составе расходов местных бюджетов на 2014 год средства на софинансирование мероприятий, указанных в этих сметах, адресных программах. Приоритетными направлениями в рамках утвержденных адресных программ, смет, как и в 2013 году, являются такие вопросы местного значения как благоустройство территории, ремонт грунтовых дорог, содействие в обеспечении пожарной безопасности, организация сбора и вывоза бытовых отходов, водоснабжение. В Приложении 3 приведены тексты муниципальных правовых актов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, регламентирующие правоотношения в сфере осуществления населением местного самоуправления посредством избрания и работы общественных советов, старост в соответствии с Законом Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления».

### **Законодательные и нормативные акты муниципальных образований Российской Федерации. Обзор примеров лучшей практики**

Вопрос развития различных форм местного самоуправления в современном обществе стоит достаточно остро, так как, является одним из важнейших инструментов развития самоуправления сельских населенных пунктов и в этой связи возрождение института сельских старост представляется одним из наиболее важных для решения вопросов мест-



ного значения на селе. Как уже говорилось выше, Ленинградская область занялась решением этого вопроса одна из первых наряду с Ульяновской и Владимирской областями, но понимание актуальности этого вопроса и необходимости развивать местное самоуправление на селе становится все более ясным на всех уровнях властных структур по всей России. Как иллюстрацию распространения развития института сельских старост по всей территории Российской Федерации можно привести принятие законов на уровне субъектов РФ в следующих регионах:

- Закон Вологодской области от 10 июля 2013 года № 3121-ОЗ «О старостах населенных пунктов Вологодской области» (вступил в законную силу 01.01.2014);
- Закон Ульяновской области «О сельских старостах» от 29 сентября 2011 года № 168-зо;
- Закон Алтайского края от 07.06.2012 № 45-ЗС «О старосте сельского населенного пункта Алтайского края» (принят Постановлением АКЗС от 05.06.2012 № 255);
- Закон Оренбургской области от 12 ноября 2013 г. № 1881/569-V-ОЗ «О сельских старостах в Оренбургской области» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 6 ноября 2013 г.) (не вступил в силу).

Все вышеуказанные законодательные акты определяют понятие «старосты» как представителя интересов населения населенного пункта, либо нескольких населенных пунктов, либо части территории населенного пункта при взаимодействии с органами местного самоуправления поселения, на территории которого расположен населенный пункт (населенные пункты). Староста не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы.

Полномочия, которыми наделены старосты можно объединить в следующие группы:

- содействие в реализации прав и законных интересов населения подведомственной территории в органах местного самоуправления;
- взаимодействие с органами местного самоуправления поселения, в том числе по вопросам благоустройства территории, предоставления бытовых и жилищно-коммунальных услуг, организации и проведения публичных мероприятий, охраны общественного порядка, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций, увеличения доходов местных бюджетов;
- информирование населения подведомственной территории об изменениях в законодательстве, в том числе муниципальных правовых актах, в части, касающейся прав и обязанностей граждан – жителей подведомственной территории;
- содействие в реализации на подведомственной территории муниципальных правовых актов;
- проведение встреч граждан соответствующей подведомственной территории и направление по их результатам запросов, заявлений, предложений в органы местного самоуправления. Размещение ответов на запросы на информационных стендах либо доведение их до сведения граждан иным способом;
- осуществление иных полномочий, закрепленных за старостой уставом муниципального образования и принимаемыми в соответствии с ним муниципальными правовыми актами.

Как можно увидеть полномочия, которыми наделяется сельский староста достаточно расплывчаты, а методы реализации этих полномочий практически нигде не определены. Практически во всех проанализированных законах устанавливается, что сельский староста ведет свою деятельность на общественных началах, более того, для решения даже тех небольших полномочий, которые предусматривает законодатель для сельского старосты, не предусмотрены никакие механизмы финансирования. Тем более значимой является законодательно утвержденная инициатива Ленинградской области о финансовой поддержке деятельности сельских старост, о которой подробно рассказано выше. Только в 2013 году на территории Ленинградской области было выделено 70 млн. рублей для финансирования реализации программ в сельских поселениях.

Кроме финансовой составляющей деятельности необходимо развивать механизмы обратной связи между разными уровнями местного самоуправления. Одним из положительных примеров такой работы является деятельность органов местного самоуправления Владимирской области. Там введена практика так называемых «кустовых совещаний», на которые собираются сельские старосты всех районов Владимирской области, где они получают новую информацию о законодательных инициативах в области местного самоуправления, а также делятся наработанным опытом на местах. Администрация Владимирской области проводит активную информационную политику, регулярно проводится единый информационный день для журналистов области по проблемам работы сельских старост, который широко освещается в средствах массовой информации. Все более прочное и достойное место занимает практика морального и материального поощрения наиболее активных старост Владимирской области. Повсеместно используется такая смешанная форма морально-материального поощрения, как поздравление с юбилейной датой, памятным событием в жизни старосты и вручением ему достойного подарка.

На территории Ульяновской области в декабре 2011 года для комплексной деятельности по реализации мероприятий закона о сельских старостах, создано Агентство по развитию сельских территорий, в его задачи входит – организация работы по созданию благоприятных условий для комфортного проживания людей в сельской местности.

Агентство состоит из трех структурных подразделений:

- дирекция экономического развития и инвестиций;
- дирекция развития садоводства и землепользования;
- дирекция информационно-консультационного и программного обеспечения.

Агентство выступает центральным координатором органов власти Ульяновской области в направлении разработки и выполнения программных мероприятий развития сельских территорий. Одна из его задач – проведение комплексного мониторинга сельских поселений: наличия кадровых и финансовых ресурсов, состояния объектов социальной инфраструктуры, систем жизнеобеспечения и жилищного фонда. Совместно с сельскими старостами Агентство разрабатывает основные приоритеты развития по каждому населенному пункту, так называемые точки роста. По результатам мониторинга формируется база данных, которая позволяет получать ясное видение всего сельского комплекса региона, с его проблемами и перспективами долгосрочного развития. Совместно выработанные первоочередные задачи впоследствии будут положены в основу Концепции развития сельских территорий Ульяновской области до 2020 г. Как показал опыт работы Агентства на территории Ульяновской области, такая форма взаимодействия разных уровней власти приносит положительный эффект и, при наличии похожих исходных данных, может быть применена в других регионах Российской Федерации.

Возможность развития института сельских старост как других форм местного самоуправления в регионах Российской Федерации законодательно закреплена на федеральном уровне с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах развития местного самоуправления в Российской Федерации». К сожалению, законодательных актов на региональном уровне принято гораздо меньше, чем того требует современное развитие сельских населенных пунктов. Во многих регионах институт сельских старост развивается стихийно, особенно в малочисленных населенных пунктах, администрирование которых со стороны органов местного самоуправления затруднено, по различным объективным причинам – удаленность от центра, недостаточность финансирования. Распространение положительного опыта взаимодействия органов местного самоуправления разных уровней, возможности мониторинга положения сельских жителей при помощи института сельских старост, выявления острых проблем, а также возможности финансирования программ развития сельских населенных пунктов, должно привести к активизации региональных органов власти РФ по законодательному регламентированию иных форм местного самоуправления, в том числе и института сельских старост.

## **Предложения по совершенствованию правовой базы организации местного самоуправления и в частности, деятельности сельских старост в Ленинградской области**

Значимость развития института сельских старост, общественных советов для развития местного самоуправления была предметом разговора Президента Российской Федерации В. В. Путина и губернатора Ленинградской области А. Ю. Дрозденко.

Глава Ленинградской области информировал Президента о реализации проекта, направленного на вовлечение жителей сельской местности в систему местного самоуправления и возрождение института старост, об уже достигнутом положительном результате. Владимир Путин высоко оценил внедряемую инициативу и поддержал предложение губернатора области о рассмотрении закона Ленинградской области как пилотного на уровне всей России для того, чтобы разработать систему законодательства о государственной поддержке сельских старост.

Разработка предлагаемой системы законодательства должна в первую очередь основываться на законодательном закреплении на федеральном уровне такой формы местного самоуправления как старосты, общественные советы и получить регламентацию наравне с формами осуществления населением местного самоуправления, предусмотренными Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Такое закрепление необходимо реализовать путем внесения соответствующих изменений в данный законодательный акт. В рамках регламентации порядка осуществления населением такой формы местного самоуправления как старосты, общественные советы, представляется необходимым наделить старост и членов общественных советов статусом выборных должностных лиц местного самоуправления, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения (ч. 1 ст. 2 ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»). Эта позиция обоснована примером реализации в Ленинградской области Закона Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», в соответствии с которым старосты и члены общественного совета избираются населением и осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения.

Наделение старост и членов общественного совета статусом выборного должностного лица местного самоуправления позволит установить гарантии осуществления деятельности старост и членов общественного совета. В соответствии с ч. 5 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии осуществления полномочий выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, принятие федерального закона устанавливающего общие принципы установления гарантий осуществления деятельности старост и членов общественных советов позволит на уровне субъектов Российской Федерации принять соответствующие законы, определяющие в развитие закрепленных на федеральном уровне принципов непосредственные гарантии деятельности указанных лиц, а затем закрепить эти гарантии в Уставах соответствующих муниципальных образований, что стало бы основой обеспечения этих гарантий в соответствующем муниципальном образовании.

Представляется, что такими гарантиями должны стать, прежде всего, исполнение полномочий старост, части членов общественного совета на платной основе по срочному трудовому договору за счет средств бюджета поселения, обеспечение возможности старостам и всем членам общественного совета безвозмездно пользоваться услугами связи (за исключением телеграфной и почтовой), услугами общественного транспорта при исполнении своих полномочий или компенсация этих затрат в фиксированном размере за счет средств бюджета поселения, компенсация фактических затрат на почтовые и теле-

графные расходы, а также канцелярские товары за счет средств бюджета поселения, обеспечение повышения квалификации и переподготовки старост и членов общественного совета за счет средств бюджетов субъектов РФ и федерального бюджета.

Для дальнейшего развития местного самоуправления в Ленинградской области в форме работы общественных советов, старост требуется совершенствование нормативной правовой базы – правовой основы развития местного самоуправления. Представляется, что такое совершенствование необходимо инициировать в первую очередь на федеральном уровне и последовательно развивать на уровне субъектов Российской Федерации. Прежде всего, возможность развития такой формы местного самоуправления, как общественные советы, старосты, должна обеспечиваться средствами местных бюджетов, и, что очень важно, за счет собственных доходов местных бюджетов. Значимость государственной поддержки развития этой формы местного самоуправления не может снижаться, однако, возможность развивать такую форму местного самоуправления в том числе и за счет собственных доходов местных бюджетов, рассматривается как приоритетное направление при разработке изложенных ниже предложений по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере развития других, прямо не предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», форм местного самоуправления.

В соответствии с главой 31 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>177</sup> к местным налогам, то есть, собственным налоговым источникам доходов местного бюджета, относится земельный налог. Таким образом, налоговые доходы местного бюджета напрямую зависят от полноты охвата в сфере сформированности объектов налогообложения по данному налогу и от его собираемости. В соответствии со ст. 389 Налогового кодекса Российской Федерации объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования, на территории которого введен налог. В соответствии со ст. 11.1 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>178</sup> земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. По смыслу и содержанию Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ (в ред. от 23.07.2013) «О государственном кадастре недвижимости»<sup>179</sup> формирование земельного участка завершается его постановкой на государственный кадастровый учет, а местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ. Анализ приведенных выше норм, в том числе в контексте их существующего правоприменения, позволяет сделать вывод о том, что объектом налогообложения земельным налогом является земельный участок, стоящий на государственном кадастровом учете, границы которого определены в соответствии с существующими законными требованиями.

Представляется целесообразным наделение членов общественных советов, старост полномочиями, способствующими формированию и постановке на кадастровый учет земельных участков, а именно, наделение их полномочиями по разрешению споров о местоположении границ землепользования – земельных участков. Наделение такими полномочиями создаст возможность внесудебного урегулирования подобных споров лицами, непосредственно проживающими в пределах территории возникновения спора, пользующихся наибольшим авторитетом среди населения этой территории в силу избрания их населением в состав общественного совета или старостой. Эти особенности позволят урегулировать спор в кратчайший срок, с учетом сложившегося фактического землепользования и реально существующей обстановки на данной местности.

Следующее полномочие, которое позволит увеличить в конечном итоге собственные налоговые доходы местного бюджета от земельного налога – это наделение членов общественного совета, старост полномочием по контролю за использованием земель. В рамках этого полномочия члены общественного совета, старосты должны быть наделены правом понуждать землепользователей и землевладельцев к оформлению и государственной регистрации своих прав на земельные участки, в том числе и в судебном порядке, а также правом предоставлять информацию о неиспользуемых землях и земельных участках

в исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления с целью вовлечения в оборот существующих неиспользуемых земельных участков и формирования на неиспользуемых землях новых земельных участков для их последующего предоставления в соответствии с их разрешенным использованием. Наделение такими полномочиями возможно в рамках развития положений Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии со ст. 72 которого предусмотрено осуществление общественного земельного контроля. Среди субъектов, наделенных правом на осуществление общественного земельного контроля, указаны органы территориального общественного самоуправления. Указанные органы формируются при осуществлении населением одной из форм местного самоуправления, предусмотренной Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27). В случае законодательного закрепления и урегулирования на федеральном уровне такой формы осуществления населением местного самоуправления, как старосты, общественные советы, и придания им статуса выборных должностных лиц местного самоуправления, в ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации возможно внесение изменений, устанавливающих полномочия этих должностных лиц местного самоуправления на осуществление общественного земельного контроля. Кроме того, положения Земельного кодекса Российской Федерации в этом случае должны быть дополнены нормами, регламентирующими порядок осуществления полномочий старост, членов общественного совета в сфере общественного земельного контроля.

Завершающим фактором в блоке полномочий в сфере собираемости земельного налога являлось бы наделение членов общественного совета, старост полномочиями по контролю за уплатой земельного налога и понуждению к его уплате, в том числе и судебному, в отношении земельных участков, расположенных в границах территории деятельности общественного совета, старосты. Осуществление такого контроля представляется возможным путем обеспечения доступа членов общественного совета, старосты к информации налогового органа о поступлении земельного налога в разрезе каждого налогоплательщика, объект налогообложения которого расположен в границах территории осуществления деятельности общественного совета, старосты. Обязанность налоговых органов организовать взаимодействие по данному вопросу со старостами, общественным советом необходимо законодательно закрепить путем внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Другим способом увеличения доходной части местного бюджета в связи с развитием такой формы местного самоуправления, как старосты, общественные советы, является внесение изменений в действующие законодательные акты, устанавливающие перечень доходных источников местного бюджета и определение понятия этих источников.

К собственным доходам местного бюджета поселения в соответствии со ст. 55 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся средства самообложения граждан, понятие этого доходного источника определено ст. 56 указанного Федерального закона. В соответствии с этой нормой под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

В настоящее время ресурсы указанного доходного источника бюджета поселения практически не мобилизованы. Это вызвано, в первую очередь, тем, что согласно определению понятия этого доходного источника он не носит постоянного, регулярного характера, а также тем, что механизм его введения обусловлен проведением местного референ-



дума или схода граждан и самообложение может быть введено на территории всего муниципального образования.

В контексте развития такой формы местного самоуправления как старосты, общественные советы, могут быть созданы достаточно реальные условия для мобилизации доходов местного бюджета за счет дополнительных поступлений от средств самообложения граждан в случае внесения изменений в указанную выше норму федерального закона, которые установили бы возможность принятия населением решения о самообложении только на части территории поселения, на которой населением местное самоуправление осуществляется посредством избрания старосты, общественного совета. В этом случае закономерностью бы стало одновременно с определением направлений работы старост, общественных советов и утверждением финансовых документов, устанавливающих расходы на финансирование конкретных мероприятий по решению вопросов местного значения (благоустройство, ремонт грунтовых дорог, обустройство территорий вокруг пожарных водоемов, укладка дорожных плит, ремонт колодцев, установка детских площадок и т. д.) и принятие решения о введении самообложения для решения этих вопросов.

Очевидно, что реализация изложенных выше предложений требует в первую очередь изменения действующих законодательных актов федерального уровня. В свою очередь законодательные акты субъектов Российской Федерации в качестве государственной поддержки развития таких форм местного самоуправления, как общественные советы, старосты, должны предусматривать принцип зависимости размера финансовой поддержки от результатов деятельности общественных советов, старост. Так, на примере Ленинградской области, при условии реализации изложенных выше инициатив по наделению соответствующими полномочиями членов сельских советов, старост, на федеральном уровне, Закон Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» мог быть изменен в части изменения условий предоставления средств на поддержку развития части территории поселений (статья 6). Размер софинансирования сметы, адресной программы, утвержденной представительными органами местного самоуправления поселений, за счет средств бюджета Ленинградской области, мог стать соотносимым размеру средств местного бюджета, полученных за счет дохода от земельного налога в разрезе поступлений увеличившихся в связи с исполнением членами общественного совета, старостами их полномочий, направленных на увеличение этого налогового доходного источника.

С целью обеспечения большей прозрачности расходов бюджета поселения на обеспечение реализации жителями поселения осуществления местного самоуправления посредством избрания старост, членов общественного совета, необходимо использовать возможность предусматривать в качестве составной части бюджета поселения сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями, установленную ст. 52 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Для этого указанная норма закона должна претерпеть изменения, предусматривающие обязательность утверждения такой сметы для населенных пунктов поселения, в которых жителями реализуется местное самоуправление посредством избрания старост, членов общественного совета. В этом случае финансирование деятельности старост, общественных советов по решению вопросов местного значения получит адресное нормативное закрепление на уровне главного финансового документа поселения, что позволит в первую очередь жителям данной территории осуществлять действенный контроль за целевым расходованием средств, предусмотренных бюджетом поселения в составе сметы доходов и расходов населенного пункта, на решение вопросов местного значения старостами, общественным советом. Обеспечение возможности осуществления населением местного самоуправления посредством избрания старост, общественных советов неотъемлемо связано с установлением действенного механизма реализации указанными лицами своих полномочий по решению вопросов местного значения. Определение на законодательном уровне субъектов Россий-



ской Федерации функций старост, общественных советов, регламента по исполнению этих функций является необходимым условием для установления такого механизма. Это предмет для дальнейшего нормотворчества на уровне субъектов Российской Федерации в рамках развития нормативной базы, обеспечивающей возможность осуществления населением местного самоуправления посредством избрания старост, общественных советов.

### **Предложения по юридической рамке организации сотрудничества между российскими и латвийскими муниципалитетами**

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, указанный Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Соответственно организация сотрудничества между муниципальными образованиями Российской Федерации и Латвии в лице их органов местного самоуправления с российской стороны может быть основана именно на указанных нормах.

Учитывая международный формат сотрудничества, он должен основываться на Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года (вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года, Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ; вступила в силу для Латвии 5 декабря 1996 года). В соответствии со статьей 10 Хартии декларируется право органов местного самоуправления на ассоциацию. В рамках реализации этого права Хартией предусматривается, что органы местного самоуправления имеют право, при осуществлении своих полномочий, сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес. В каждом государстве должно быть признано право органов местного самоуправления вступать в какую-либо ассоциацию для защиты и достижения общих интересов и право вступать в какую-либо международную ассоциацию органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления могут сотрудничать с органами местного самоуправления других государств на условиях, устанавливаемых законом.

В развитие указанных норм международного права, закрепленных в Европейской Хартии местного самоуправления, межмуниципальное сотрудничество органов местного самоуправления Российской Федерации и Латвии может осуществляться путем вступления их в ассоциацию. С целью осуществления такой формы межмуниципального сотрудничества на первом этапе представляется целесообразным заключение Соглашения (Протокола) о намерениях в области создания и развития международных связей между органами местного самоуправления. Указанный документ структурно должен включать в себя положения, определяющие основы сотрудничества, направления сотрудничества, характеристику возможных субъектов сотрудничества, статус Соглашения (Протокола), начало и срок его действия, возможность и механизм продления, внесения в него дополнений и изменений. Проект такого Соглашения (Протокола) содержится в Приложении 4.

Одновременно с предложениями по развитию межмуниципального сотрудничества на международном уровне актуальными являются и предложения по организации взаимодействия и сотрудничества между старостами, общественными советами различных тер-

риторий, на которых населением принято решение об осуществлении местного самоуправления в указанных формах, а также организация взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В рамках взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо создание условий и организация повышения квалификации, переподготовки старост, членов общественного совета, организация конференций с их участием, участием органов местного самоуправления по актуальным проблемам и вопросам.

С целью организации сотрудничества старост, общественных советов различных территорий между собой представляется необходимым законодательно закрепить их право на объединения в ассоциации (союзы) на уровне поселения, а затем – муниципального района или на уровне городского округа, установить основы взаимодействия таких объединений с объединениями муниципальных образований, созданными в соответствии с главой 9 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также основы участия старост, общественных советов в работе указанных объединений муниципальных образований. Для законодательного закрепления изложенных предложений необходимо внесение изменений в главу 9 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с целью установления общих принципов регламентирующих данные правоотношения. Это создаст основу для последующего принятия законодательных актов на уровне субъектов Российской Федерации или внесении изменений в действующие законодательные акты, детально устанавливающие механизм реализации общих принципов, заложенных в федеральном законе.

## **Выписки из законодательных актов, регламентирующих имущественные и хозяйственные отношения в поселениях**

*«Европейская хартия местного самоуправления»  
(совершено в Страсбурге 15.10.1985)*

### **Статья 9**

#### **ФИНАНСОВЫЕ РЕСУРСЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться для финансирования конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

8. Для финансирования инвестиций органы местного самоуправления должны в соответствии с законом иметь доступ к национальному рынку капиталов<sup>180</sup>.

### *Конституция Российской Федерации*

#### **Статья 130**

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью<sup>181</sup>.

#### **Статья 132**

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.<sup>182</sup>

### *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*

#### **Статья 8**

#### **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

4. В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

#### **Статья 49**

#### **ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

2. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО**

1. В собственности муниципальных образований может находиться:

1) указанное в частях 2–4 настоящей статьи имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения;

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также имущество, предназначенное для осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, переданных им в порядке, предусмотренном частью 4 статьи 15 настоящего Федерального закона;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования;

4) имущество, необходимое для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами и которые не отнесены к вопросам местного значения.

2. В собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

2) автомобильные дороги местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также имущество, предназначенное для обслуживания таких автомобильных дорог;

2.1) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка в границах поселения;

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) имущество, предназначенное для обеспечения первичных мер пожарной безопасности;

7) имущество библиотек поселения;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

16) пруды, обводненные карьеры на территории поселения;

18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

21) имущество, предназначенное для развития малого и среднего предпринимательства в поселении, в том числе для формирования и развития инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

22) имущество, предназначенное для оказания поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность на территории поселения.

2.1. В собственности поселений может находиться иное имущество, необходимое для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения поселений.

## **Статья 51**

### **ВЛАДЕНИЕ, ПОЛЬЗОВАНИЕ И РАСПОРЯЖЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ**

1. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

3. Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

4. Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных казенных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

5. Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

## **Статья 52**

### **МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ**

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).

Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.

В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

2. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, уровню и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

3. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Полномочия местной администрации поселения по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения могут полностью или частично осуществляться на договорной основе местной администрацией муниципального района.

4. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов Российской Федерации отчеты об исполнении местных бюджетов.

5. В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемые за счет указанных доходов и субвенций соответствующие расходы местных бюджетов.

6. Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

## **Статья 54**

### **ЗАКУПКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

1. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счет средств местного бюджета.

## **Статья 56**

### **СРЕДСТВА САМООБЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН**

1. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

2. Вопросы введения и использования указанных в части 1 настоящей статьи разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

## **Статья 64**

### **МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЗАИМСТВОВАНИЯ**

Муниципальные образования вправе осуществлять муниципальные заимствования, в том числе путем выпуска муниципальных ценных бумаг, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и уставом муниципального образования.

## **Статья 68**

### **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

1. Представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

2. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами.

Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

3. Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

## **Статья 69**

### **НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

1. Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

2. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами<sup>183</sup>.



**ГЛАВА 5**

**УЧАСТИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ОТНОШЕНИЯХ, РЕГУЛИРУЕМЫХ  
ГРАЖДАНСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ**

**Статья 124**

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ, СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ – СУБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА**

1. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

2. К субъектам гражданского права, указанным в пункте 1 настоящей статьи, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

**Статья 125**

**ПОРЯДОК УЧАСТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ОТНОШЕНИЯХ, РЕГУЛИРУЕМЫХ  
ГРАЖДАНСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ**

1. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

2. От имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять права и обязанности, указанные в пункте 1 настоящей статьи, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

3. В случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

**Статья 126**

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

1. Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом.

2. Юридические лица, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, не отвечают по их обязательствам.

3. Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом.

4. Российская Федерация не отвечает по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

5. Субъекты Российской Федерации, муниципальные образования не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

6. Правила пунктов 2–5 настоящей статьи не распространяются на случаи, когда Российская Федерация приняла на себя гарантию (поручительство) по обязательствам субъекта Российской Федерации, муниципального образования или юридического лица либо указанные субъекты приняли на себя гарантию (поручительство) по обязательствам Российской Федерации.

## **Статья 127**

### **ОСОБЕННОСТИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИЯХ, РЕГУЛИРУЕМЫХ ГРАЖДАНСКИМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, С УЧАСТИЕМ ИНОСТРАННЫХ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ, ГРАЖДАН И ГОСУДАРСТВ**

Особенности ответственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, с участием иностранных юридических лиц, граждан и государств определяются законом об иммунитете государства и его собственности<sup>184</sup>.

*Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 28.12.2013)  
«О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»*

## **Статья 1**

### **ОТНОШЕНИЯ, РЕГУЛИРУЕМЫЕ НАСТОЯЩИМ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ**

Настоящий Федеральный закон определяет в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации правовое положение государственного унитарного предприятия и муниципального унитарного предприятия (далее также – унитарное предприятие), права и обязанности собственников их имущества, порядок создания, реорганизации и ликвидации унитарного предприятия.

## **Статья 2**

### **УНИТАРНОЕ ПРЕДПРИЯТИЕ**

1. Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию.

От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени Российской Федерации права собственника имущества федерально-

го государственного предприятия может осуществлять Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» в порядке, установленном Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», а также государственная академия наук в порядке, установленном Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия.

Унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие).

Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Унитарное предприятие должно иметь самостоятельный баланс.

2. В Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, – федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Российской Федерации (далее также – государственное предприятие), муниципальное предприятие;

унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, – федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие (далее также – казенное предприятие).

3. Унитарное предприятие должно иметь круглую печать, содержащую его полное фирменное наименование на русском языке и указание на место нахождения унитарного предприятия. Печать унитарного предприятия может содержать также его фирменное наименование на языках народов Российской Федерации и (или) иностранном языке.

Унитарное предприятие вправе иметь штампы и бланки со своим фирменным наименованием, собственную эмблему, а также зарегистрированный в установленном порядке товарный знак и другие средства индивидуализации.

4. Создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, не допускается.

### **Статья 3**

#### **ПРАВОСПОСОБНОСТЬ УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ**

1. Унитарное предприятие может иметь гражданские права, соответствующие предмету и целям его деятельности, предусмотренным в уставе этого унитарного предприятия, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

2. Унитарное предприятие считается созданным как юридическое лицо со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц с особенностями, установленными статьей 10 настоящего Федерального закона.

Унитарное предприятие создается без ограничения срока, если иное не установлено его уставом.

Унитарное предприятие вправе в установленном порядке открывать банковские счета на территории Российской Федерации и за ее пределами.

Государственное или муниципальное предприятие до момента завершения формирования собственником его имущества уставного фонда не вправе совершать сделки, не связанные с учреждением государственного или муниципального предприятия.

3. Отдельные виды деятельности, перечень которых определяется федеральным законом, унитарное предприятие может осуществлять только на основании лицензии.

## **Статья 22**

### **ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТЬ В СОВЕРШЕНИИ УНИТАРНЫМ ПРЕДПРИЯТИЕМ СДЕЛКИ**

1. Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия, не может совершаться унитарным предприятием без согласия собственника имущества унитарного предприятия.

Руководитель унитарного предприятия признается заинтересованным в совершении унитарным предприятием сделки в случаях, если он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и(или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации:

являются стороной сделки или выступают в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;

владеют (каждый в отдельности или в совокупности) двадцатью и более процентами акций (долей, паев) юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;

занимают должности в органах управления юридического лица, являющегося стороной сделки или выступающего в интересах третьих лиц в их отношениях с унитарным предприятием;

в иных определенных уставом унитарного предприятия случаях.

2. Руководитель унитарного предприятия должен доводить до сведения собственника имущества унитарного предприятия информацию:

о юридических лицах, в которых он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и(или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации, владеют двадцатью и более процентами акций (долей, паев) в совокупности;

о юридических лицах, в которых он, его супруг, родители, дети, братья, сестры и (или) их аффилированные лица, признаваемые таковыми в соответствии с законодательством Российской Федерации, занимают должности в органах управления;

об известных ему совершаемых или предполагаемых сделках, в совершении которых он может быть признан заинтересованным.

3. Сделка, в совершении которой имеется заинтересованность руководителя унитарного предприятия и которая совершена с нарушением требований, предусмотренных настоящей статьей, может быть признана недействительной по иску унитарного предприятия или собственника имущества унитарного предприятия.

## **Статья 23**

### **КРУПНАЯ СДЕЛКА**

1. Крупной сделкой является сделка или несколько взаимосвязанных сделок, связанных с приобретением, отчуждением или возможностью отчуждения унитарным предприятием прямо либо косвенно имущества, стоимость которого составляет более десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия или более чем в 50 тысяч раз превышает установленный федеральным законом минимальный размер оплаты труда, если иное не установлено федеральными законами или принятыми в соответствии с ними правовыми актами.

2. Для целей настоящей статьи стоимость отчуждаемого унитарным предприятием в результате крупной сделки имущества определяется на основании данных его бухгалтерского учета, а стоимость приобретаемого унитарным предприятием имущества – на основании цены предложения такого имущества.

3. Решение о совершении крупной сделки принимается с согласия собственника имущества унитарного предприятия.

#### **Статья 24**

##### **ЗАИМСТВОВАНИЯ УНИТАРНЫМ ПРЕДПРИЯТИЕМ**

1. Заимствования унитарным предприятием могут осуществляться в форме: кредитов по договорам с кредитными организациями; бюджетных кредитов, предоставленных на условиях и в пределах лимитов, которые предусмотрены бюджетным законодательством Российской Федерации.

Государственное или муниципальное предприятие также вправе осуществлять заимствования путем размещения облигаций или выдачи векселей.

2. Унитарное предприятие вправе осуществлять заимствования только по согласованию с собственником имущества унитарного предприятия объема и направлений использования привлекаемых средств. Порядок осуществления заимствований унитарными предприятиями определяется Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления<sup>185</sup>.

*Областной закон Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз (ред. от 29.07.2013)  
«О содействии развитию на части территорий муниципальных образований  
Ленинградской области иных форм местного самоуправления»  
(принят ЗС ЛО 20.11.2012)*

#### **Статья 5**

##### **ФОРМЫ ОКАЗАНИЯ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ НА ЧАСТИ ТЕРРИТОРИЙ ПОСЕЛЕНИЙ ИНЫХ ФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

1. Органы государственной власти Ленинградской области содействуют развитию на части территорий поселений иных форм местного самоуправления путем предоставления из областного бюджета Ленинградской области средств на поддержку поселений.

2. Правительство Ленинградской области вправе предусматривать в рамках долгосрочных целевых программ обучение членов общественных советов, старост осуществлению их полномочий.

#### **Статья 6**

##### **УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СРЕДСТВ НА ПОДДЕРЖКУ РАЗВИТИЯ ЧАСТИ ТЕРРИТОРИЙ ПОСЕЛЕНИЙ**

1. Средства на поддержку развития части территорий поселений предусматриваются в областном бюджете Ленинградской области на очередной финансовый год и на плановый период и предоставляются при наличии:

муниципального правового акта, устанавливающего часть территории поселения, на которой действует общественный совет, староста;

муниципального правового акта, устанавливающего направления деятельности общественного совета, старосты;

решения собрания (конференции) жителей части территории поселения об избрании общественного совета, старосты;

утвержденной советом депутатов поселения сметы либо утвержденной администрацией поселения программы, разработанных на основе предложений, поступивших от общественного совета, старосты, с указанием части территории поселения, на которой осуществляется иная форма местного самоуправления;

муниципального правового акта, устанавливающего уполномоченный орган поселения по осуществлению на части территории поселения отдельных функций администрации поселения;

средств в местном бюджете на софинансирование утвержденных сметы, программы в размере, установленном частью настоящей статьи.

Размер софинансирования сметы, программы из местного бюджета поселения должен составлять:

не менее 1 процента суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения более 80 процентов;

не менее 2,5 процента суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения от 60 до 80 процентов включительно;

не менее 5 процентов суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения от 40 до 60 процентов включительно;

не менее 7,5 процента суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения от 30 до 40 процентов включительно;

не менее 10 процентов суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при уровне дотационности поселения менее 30 процентов;

25 процентов суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения, – при недотационности поселения.

3. Объем средств на поддержку поселения, выделенных части территории поселения, не может быть менее 100 000 рублей на один календарный год.

4. Порядок распределения и расходования средств на поддержку поселений устанавливается Правительством Ленинградской области<sup>186</sup>.

*Приложение 1*

#### **ПЕРЕЧЕНЬ ЗАКОНОВ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ГРАНИЦ И НАДЕЛЕНИИ СООТВЕТСТВУЮЩИМ СТАТУСОМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

1. Областной закон Ленинградской области от 24.12.2004 № 117-оз (ред. от 27.06.2013) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Ломоносовский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 21.12.2004).

2. Областной закон Ленинградской области от 01.09.2004 № 50-оз (ред. от 27.06.2013) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Приозерский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 24.08.2004).

3. Областной закон Ленинградской области от 10.03.2004 № 17-оз (ред. от 27.06.2013) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований Всеволожский район и Выборгский район и муниципальных образований в их составе» (принят ЗС ЛО 09.03.2004).

4. Областной закон Ленинградской области от 22.12.2004 № 115-оз (ред. от 27.06.2013) «Об установлении границ и наделении статусом городского поселения муниципального образования город Гатчина в Гатчинском муниципальном районе» (принят ЗС ЛО 21.12.2004).

5. Областной закон Ленинградской области от 20.09.2004 № 63-оз (ред. от 15.05.2012) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Лодейнопольский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 07.09.2004).

6. Областной закон Ленинградской области от 26.10.2004 № 78-оз (ред. от 09.11.2011) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального обра-

зования Бокситогорский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 28.09.2004).

7. Областной закон Ленинградской области от 22.12.2004 № 116-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Тосненский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 14.12.2004).

8. Областной закон Ленинградской области от 16.12.2004 № 113-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Гатчинский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 14.12.2004).

9. Областной закон Ленинградской области от 29.11.2004 № 100-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Кировский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 18.11.2004).

10. Областной закон Ленинградской области от 28.10.2004 № 81-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Кингисеппский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 07.09.2004).

11. Областной закон Ленинградской области от 28.09.2004 № 65-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Лужский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 07.09.2004).

12. Областной закон Ленинградской области от 24.09.2004 № 64-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Волосовский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 07.09.2004).

13. Областной закон Ленинградской области от 01.09.2004 № 51-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Подпорожский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 24.08.2004).

14. Областной закон Ленинградской области от 06.09.2004 № 56-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Волховский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 24.08.2004).

15. Областной закон Ленинградской области от 01.09.2004 № 52-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Тихвинский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 24.08.2004).

16. Областной закон Ленинградской области от 01.09.2004 № 49-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Киришский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 24.08.2004).

17. Областной закон Ленинградской области от 01.09.2004 № 47-оз (ред. от 06.05.2010) «Об установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципального образования Сланцевский муниципальный район и муниципальных образований в его составе» (принят ЗС ЛО 24.08.2004).

18. Областной закон Ленинградской области от 31.03.2005 № 22-оз «Об установлении границ муниципального образования Сосновоборский городской округ» (принят ЗС ЛО 22.03.2005).



**ПЕРЕЧЕНЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ, ВХОДЯЩИХ В СОСТАВ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

1. Бокситогорский муниципальный район Ленинградской области
2. Бокситогорское городское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
3. Пикалевское городское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
4. Ефимовское городское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
5. Анисимовское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
6. Большедворское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
7. Борское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
8. Заборьевское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
9. Климовское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
10. Подборовское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
11. Радогощинское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
12. Самойловское сельское поселение Бокситогорского района Ленинградской области
13. Волосовский муниципальный район Ленинградской области
14. Волосовское городское поселение Волосовского района Ленинградской области
15. Бегуницкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
16. Беседское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
17. Рабítiцкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
18. Большеврудское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
19. Губаницкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
20. Изварское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
21. Калитинское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
22. Каложицкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
23. Кикеринское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
24. Сельцовское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
25. Клопицкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
26. Курское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
27. Сабское сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
28. Терпилицкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
29. Зимитицкое сельское поселение Волосовского района Ленинградской области
30. Волховский муниципальный район Ленинградской области
31. Волховское городское поселение Волховского района Ленинградской области
32. Новолadoжское городское поселение Волховского района Ленинградской области
33. Сясьстройское городское поселение Волховского района Ленинградской области
34. Вындиноостровское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
35. Иссадское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
36. Кочановское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
37. Пашское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
38. Потанинское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
39. Бережковское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
40. Селивановское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
41. Старолadoжское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
42. Усадищенское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
43. Хваловское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
44. Кисельнинское сельское поселение Волховского района Ленинградской области
45. Свирицкое сельское поселение Волховского района Ленинградской области
46. Всеволожский муниципальный район Ленинградской области
47. Всеволожское городское поселение Всеволожского района Ленинградской области
48. Сертоловское городское поселение Всеволожского района Ленинградской области

- [illegible]

- [illegible]

- [illegible]

- 204. Пашозерское сельское поселение Тихвинского района Ленинградской области
- 205. Коськовское сельское поселение Тихвинского района Ленинградской области
- 206. Шугозерское сельское поселение Тихвинского района Ленинградской области
- 207. Тосненский муниципальный район Ленинградской области
- 208. Тосненское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 209. Любанское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 210. Никольское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 211. Красноборское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 212. Рябовское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 213. Ульяновское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 214. Форносовское городское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 215. Нурминское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 216. Лисинское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 217. Тельмановское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 218. Трубникоборское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 219. Федоровское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 220. Шапкинское сельское поселение Тосненского района Ленинградской области
- 221. Сосновоборский городской округ Ленинградской области

*Приложение 3*

**МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ТОСНЕНСКОГО ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ  
ТОСНЕНСКОГО РАЙОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ,  
РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СООТВЕТСТВИИ С ОБЛАСТНЫМ ЗАКОНОМ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 14.12.2012 № 95-ОЗ  
«О СОДЕЙСТВИИ РАЗВИТИЮ НА ЧАСТИ ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ ИНЫХ ФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»**

Ленинградская область  
Тосненский район  
Тосненское городское поселение  
совет депутатов второго созыва

**РЕШЕНИЕ  
26.03.2013 № 188**

(в ред. решения совета депутатов от 30.04.13 № 190)

**ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ПОЛОЖЕНИЯ, ОПРЕДЕЛЯЮЩЕГО НАПРАВЛЕНИЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ, СТАРОСТ, ИХ НАИМЕНОВАНИЕ,  
ПОЛНОМОЧИЯ, ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ, СРОК ПОЛНОМОЧИЙ, ПОРЯДОК ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
С ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ТОСНЕНСКОГО ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ  
ТОСНЕНСКОГО РАЙОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», областным законом от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территории муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», ст. 22 Устава Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, в целях развития на территории Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области непосредственного осуществления населением мест-

ного самоуправления в иных формах, совет депутатов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области

**РЕШИЛ:**

1. Утвердить Положение, определяющее направления деятельности общественных советов, старост, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области (приложение).

2. Определить уполномоченным органом Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области по осуществлению на части территории поселения отдельных функций администрации поселения администрацию Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области.

3. Аппарату совета депутатов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области обеспечить опубликование и обнародование настоящего решения.

4. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на постоянную комиссию по местному самоуправлению совета депутатов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области.

Глава

Тосненского городского поселения **С. В. Баранов**

*Приложение  
к решению совета депутатов  
Тосненского городского поселения  
Тосненского района Ленинградской области  
от 26.03.2013 № 188*

**ПОЛОЖЕНИЕ,  
определяющее направления деятельности общественных советов, старост,  
их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий,  
порядок взаимодействия с органами местного самоуправления  
Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области**

**1. Общие положения**

1.1. Настоящее Положение разработано на основании ст. 33 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», областного закона от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», ст. 22 Устава Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области.

1.2. Данное Положение определяет направления деятельности общественных советов, старост, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области (далее по тексту – Тосненское городское поселение).

1.3. Общественные советы, старосты представляют интересы жителей в отношениях с органами местного самоуправления Тосненского городского поселения, предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории Тосненского городского поселения.

1.4. В своей деятельности общественные советы, старосты руководствуются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2010 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», об-



ластным законом от 14.12.2012 № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», Уставом Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, настоящим Положением и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, Ленинградской области, администрации муниципального образования Тосненский район Ленинградской области, администрации Тосненского городского поселения.

1.5. Решение об исполнении полномочий старост на платной основе или на общественных началах в каждом конкретном случае принимается администрацией Тосненского городского поселения на основании Положения об оплате работы старост, утвержденного администрацией Тосненского городского поселения

1.6. Части территории Тосненского городского поселения, на которых осуществляют деятельность общественные советы, старосты, утверждаются решением совета депутатов Тосненского городского поселения.

Формирование частей территории осуществления деятельности общественных советов, старост проводит отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения на основании письменных предложений в адрес главы администрации Тосненского городского поселения:

- по территориальным управлениям – начальников Новолисинского, Тарасовского, Ушакинского территориальных управлений;

- по пос. Строение – заместителя главы администрации Тосненского городского поселения, курирующего территорию населенного пункта.

1.7. Администрацией Тосненского городского поселения членам общественных советов, старостам после регистрации выдаются удостоверения по форме, утвержденной администрацией Тосненского городского поселения, которые подписываются главой Тосненского городского поселения.

1.8. Регистрация общественных советов, старост осуществляется отделом организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения на основании протокола собрания граждан по избранию общественного совета, старосты. Порядок регистрации, форма ведения реестра общественных советов, старост утверждается администрацией Тосненского городского поселения.

## **2. Направления деятельности общественных советов, старост**

2.1. Общественные советы, старосты осуществляют деятельность по следующим направлениям:

- организация проведения собраний (конференций) граждан;
- содействие в организации населения с целью предупреждения и участия в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- содействие в организации населения с целью участия в реализации первичных мер пожарной безопасности;
- содействие в организации населения с целью создания условий для организации досуга;
- содействие организации сбора и вывозу бытовых отходов и мусора;
- содействие в организации населения для проведения благоустройства и озеленения;
- содействие в организации участия населения при создании и деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка.

## **3. Наименования общественных советов**

3.1. Наименования должны излагаться на русском языке и соответствовать его нормам и правилам; быть немногословными, благозвучными, удобно произносимыми, легко запоминающимися; соответствовать принятым морально-этическим и эстетическим нормам и правилам.

3.2. Наименования не должны иметь двусмысленное толкование.

3.3. Наименования могут содержать информацию о географических, природных, градостроительных особенностях территории осуществления деятельности общественного совета.

#### **4. Полномочия общественных советов, старост**

4.1. Общественные советы, старосты при осуществлении своей деятельности в соответствии с разделом 2 настоящего Положения вправе:

- проводить с населением по требованию граждан или по мере необходимости (но не реже одного раза в год) собрания по обсуждению вопросов жизнедеятельности на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты;

- взаимодействовать, во исполнение своих полномочий, с главой Тосненского городского поселения, советом депутатов Тосненского городского поселения, администрацией Тосненского городского поселения;

- оказывать содействие органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты, определенной муниципальным правовым актом;

- требовать от граждан, постоянно, временно (сезонно) проживающих и(или) пребывающих на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты соблюдения общественного и санитарного порядка, обеспечения противопожарной безопасности, приведения в надлежащий вид жилых домов, гаражей и других хозяйственных построек, усадебных участков и прилегающих к ним территорий;

- обращаться с письменными и устными запросами, заявлениями и документами в любые органы местного самоуправления, к руководителям предприятий, организаций и учреждений, от которых зависит решение того или иного вопроса, затрагивающего интересы граждан, проживающих на территории осуществления деятельности общественных советов, старост;

- требовать от соответствующих должностных лиц ответов о принятых мерах по обращениям общественных советов, старост;

- взаимодействовать с отделом внутренних дел по вопросу обеспечения общественного порядка на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты;

- взаимодействовать с противопожарной службой в осуществлении надзора за противопожарным состоянием домов и других объектов;

- содействовать в проведении акций милосердия и благотворительности органами местного самоуправления Тосненского городского поселения, участвовать в распределении гуманитарной и иной помощи;

- содействовать комитету по социальной защите населения администрации муниципального образования Тосненский район Ленинградской области в работе по выявлению и учету семей, имеющих детей и нуждающихся в социальной помощи;

- вносить предложения в органы местного самоуправления Тосненского городского поселения по вопросам, затрагивающим интересы граждан, по использованию земельных участков под детские и оздоровительные площадки, скверы, площадки для выгула собак, а также для других общественно-полезных целей на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты;

- осуществлять общественный контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой и пожарной безопасностью на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты в случаях и порядке, установленными действующим законодательством;

- принимать участие в общественных мероприятиях по благоустройству территории, на которой осуществляют деятельность общественные советы, старосты;

- информировать население о решениях органов местного самоуправления Тосненского городского поселения, принятых по предложению или при участии общественного совета или старосты;

- содействовать работе народной дружины;
- организовывать и осуществлять сбор добровольных взносов (пожертвований) населения на решение вопросов благоустройства на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты;
- осуществлять иные полномочия, не противоречащие действующему законодательству;
- не реже одного раза в год отчитываться о проделанной работе перед гражданами, проживающими на соответствующей территории.

## **5. Порядок избрания общественного совета, старосты**

5.1. Общественный совет, староста избираются на собрании граждан из числа постоянно проживающих на территории, определенной для осуществления деятельности общественного совета, старосты открытым голосованием простым большинством голосов.

5.2. Организационная подготовка собрания граждан по избранию (переизбранию) общественного совета, старосты осуществляется:

- по территориальным управлениям – начальниками Новолисинского, Тарасовского, Ушакинского территориальных управлений администрации Тосненского городского поселения;

- по пос. Строение – отделом организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения.

5.3. Население оповещается о дате, месте и времени проведения собрания с помощью объявлений не менее, чем за три дня до его проведения.

5.4. Собрание считается правомочным, если на нем присутствуют не менее половины граждан, постоянно проживающих на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты, достигших 16-летнего возраста. Регистрацию участников собрания граждан обеспечивают:

- по территориальным управлениям – начальники Новолисинского, Тарасовского, Ушакинского территориальных управлений администрации Тосненского городского поселения;

- по пос. Строение – отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения.

5.5. Участники собрания избирают председателя и секретаря собрания, утверждают повестку дня и регламент проведения собрания.

5.6. Процедура проведения собрания отражается в протоколе, который ведется в свободной форме секретарем собрания, подписывается председателем и секретарем собрания. Протокол подлежит передаче в отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения.

5.7. Участие граждан в собрании является добровольным и свободным.

5.8. Граждане участвуют в собрании лично, каждый из них обладает одним голосом.

5.9. Собрания проводятся по мере необходимости.

5.10. Решение собрания вступает в силу с момента принятия.

5.11. Членом общественного совета, старостой может быть избран гражданин Российской Федерации, имеющий постоянное место жительства на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты, достигший 18 лет и изъявивший согласие на избрание.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов от числа присутствующих на собрании.

## **6. Срок полномочий общественного совета, старосты**

6.1. Общественный совет, староста избираются на 5 лет.

6.2. Досрочное переизбрание общественного совета, прекращение деятельности членов общественного совета, старосты производятся в случаях:

- сложения полномочий члена общественного совета, старосты на основании личного заявления;
- в связи с систематическим неисполнением им своих обязанностей или утратой доверия;
- переезда члена общественного совета, старосты на постоянное место жительства за пределы части территории поселения, на которой осуществляется их деятельность;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении члена общественного совета, старосты;
- изменения гражданства члена общественного совета, старосты;
- смерти члена общественного совета, старосты.

6.3. Порядок организации и проведения собрания по принятию решения о досрочном переизбрании членов общественного совета, старосты осуществляется в соответствии с разделом 5 настоящего Положения.

6.4. Полномочия общественного совета, деятельность членов общественного совета, старосты прекращаются с даты проведения собрания граждан.

6.5. Выборы нового общественного совета, новых членов общественного совета, старосты проводятся не позднее 2-х месяцев со дня принятия решения о досрочном переизбрании общественного совета, досрочном прекращении деятельности членов общественного совета, старосты.

#### **7. Порядок взаимодействия общественных советов, старост с органами местного самоуправления Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области**

7.1. Общественные советы, старосты осуществляют свою деятельность во взаимодействии с органами местного самоуправления через:

- начальников Новалисинского, Тарасовского, Ушакинского территориальных управлений администрации Тосненского городского поселения;
- отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения.

7.2. Общественные советы, старосты в устной форме информируют главу администрации Тосненского городского поселения о своей работе во время проведения с их участием ежеквартальных совещаний.

7.3. Органы местного самоуправления Тосненского городского поселения:

- во взаимоотношениях с населением опираются на помощь общественного совета, старост по вопросам, затрагивающим интересы жителей, проживающих на территории осуществления деятельности общественного совета, старосты,
- содействуют общественным советам, старостам в осуществлении их полномочий, оказывают методическую и организационную помощь, предоставляют в необходимых случаях помещения для проведения мероприятий, при принятии решений учитывают мнения жителей, полученные через общественные советы, старосты.

#### **8. Заключительные положения**

8.1. Средства на поддержку развития части территории Тосненского городского поселения предусматриваются в бюджете Тосненского городского поселения на очередной финансовый год и плановый период при наличии утвержденного решением совета депутатов Тосненского городского поселения финансового документа – сметы, адресной программы.

8.2. Размер софинансирования сметы, адресной программы из местного бюджета должен составлять 25% суммы средств, запрашиваемых на поддержку населения из бюджета Ленинградской области.

8.3. Финансовый документ – смета, адресная программа составляется ежегодно начальниками Новалисинского, Тарасовского, Ушакинского территориальных управлений ад-

министрации Тосненского городского поселения на основании предложений, поступивших от общественного совета, старосты соответствующих территорий в рамках решения вопросов местного значения и направляется главой администрации Тосненского городского поселения в совет депутатов Тосненского городского поселения для рассмотрения вопроса о его утверждении до начала работы администрации Тосненского городского поселения по формированию проекта бюджета поселения на очередной год и плановый период.

Тосненское городское поселение  
Тосненского района Ленинградской области  
администрация

## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**05.09.2045 № 377**

**(в редакции постановления администрации от 11.11.2013)**

### **«ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ДОЛГОСРОЧНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЦЕЛЕВОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ ЧАСТИ ТЕРРИТОРИИ ТОСНЕНСКОГО ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ТОСНЕНСКОГО РАЙОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2013 ГОД»**

В соответствии со ст. 33 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», областным законом от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», Положением о бюджетном процессе в Тосненском городском поселении Тосненского района Ленинградской области, утвержденным решением совета депутатов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области от 29 августа 2011 года № 107 (с учетом изменений и дополнений), ст. 22 Устава Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, Положением, определяющим направления деятельности общественных советов, старост, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, утвержденным решением совета депутатов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области от 26.03.2013 № 188, в целях решения вопросов местного значения на части территории Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, на которых осуществляют деятельность общественные советы, старосты,

## **ПОСТАНОВЛЯЮ:**

1. Утвердить долгосрочную муниципальную целевую программу «Развитие части территории Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области на 2013 год» (приложение 1, 2).

2. Финансирование мероприятий долгосрочной муниципальной целевой программы «Развитие части территорий Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области» производить в пределах ассигнований, предусмотренных в бюджете Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области в размере 25% от суммы средств, запрашиваемых на поддержку поселения для решения вопросов местного значения в сельских населенных пунктах Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области.

3. Контроль за выполнением настоящего постановления возложить на заместителя главы администрации – начальника Ушакинского территориального управления администрации Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области Максимова Владимира Павловича.

4. Постановление администрации Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области от 23.07.2013 № 305 «Об утверждении программы разви-

тия части территории Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области на 2013–2014 годы, подготовленной на основании предложений, поступивших от общественных советов, старост» считать утратившим силу с момента подписания настоящего постановления.

Глава администрации **В. З. Гончаров**

*Приложение 1  
к постановлению администрации  
Тосненского городского поселения  
Тосненского района  
Ленинградской области*

**ДОЛГОСРОЧНАЯ МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА  
«Развитие части территории Тосненского городского поселения на 2013 год»**

**ПАСПОРТ  
долгосрочной муниципальной целевой программы  
«Развитие части территории Тосненского городского поселения на 2013 год»**

Полное наименование программы	Долгосрочная муниципальная целевая программа «Развитие части территории Тосненского городского поселения на 2013 год»
Основание для разработки Программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Федеральный закон Российской Федерации от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;</li> <li>– Областной закон от 14 декабря 2012 года № 95-оз «О содействии развития на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления»;</li> <li>– ст. 22 Устава Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области;</li> <li>– Положение, определяющее направления деятельности общественных советов, старост, их наименование, полномочия, порядок избрания, срок полномочий, порядок взаимодействия с органами местного самоуправления Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области, утвержденное решением совета депутатов Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области от 26.03.2013 № 188</li> <li>– постановление администрации Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области от 24.09.13 № 418 «Об утверждении порядка разработки, утверждения и контроля за реализацией муниципальных программ на территории Тосненского городского поселения»</li> </ul>
Заказчик программы	Администрация Тосненского городского поселения Тосненского района Ленинградской области
Представитель Заказчика Программы	Заместитель главы администрации – начальник отдела ЖКХ и инженерной инфраструктуры администрации Тосненского городского поселения С. А. Горленко
Цель Программы	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности;</li> <li>– Активизация местного населения в решении вопросов местного значения.</li> </ul>
Сроки и этапы реализации Программы	2013 год
Источники финансирования Программы	<p>Общий объем финансирования Программы составит 1644,453 тыс. рублей, в том числе:</p> <p>из бюджета Тосненского городского поселения:</p> <p>в 2013 году – 411,113 тыс. руб.</p> <p>из бюджета Ленинградской области:</p> <p>в 2013 году – 1233,34 тыс. руб.</p>



Основные целевые показатели от реализации Программы	К окончанию реализации Программы планируется: 1. Обеспечить населенные пункты пожарными водоемами, обустроить территорию вокруг водоемов и подъезды к ним. Достичь уровня обеспеченности населенных пунктов пожарными водоемами в 2013 году до 68%. 2. Повысить уровень качества питьевой воды нецентрализованного водоснабжения из шахтных колодцев в сельских населенных пунктах Тосненского городского поселения в 2013 году на 26%. 3. Улучшить состояние улично-дорожной сети, обеспечить безопасность жизнедеятельности граждан и водителей.
Ожидаемые результаты реализации Программы	1. Решение вопросов пожарной безопасности в четырех сельских населенных пунктах: 1.1. Устройство пожарных водоемов – 2 шт. 1.2. Устройство подъездов к пожарным водоемам – 2 2. Решение вопросов водообеспечения населения питьевой водой 2.1. Ремонт 7 шахтных колодцев в пяти населенных пунктах 3. Ремонт дорог – в четырех населенных пунктах.
Разработчик Программы	Начальник отдела организационной работы, работы с общественностью и СМИ администрации Тосненского городского поселения А. М. Цветкова
Основной исполнитель и соисполнители Программы	– отдел по жилищно-коммунальному хозяйству и инженерной инфраструктуре, – территориальные управления администрации, – отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ – отдел по управлению муниципальным имуществом и земельным вопросам
Руководитель Программы	Заместитель главы администрации – начальник Ушакинского территориального управления администрации Тосненского городского поселения В. П. Максимов
Организация контроля за исполнением Программы	Предоставление отчетов о ходе реализации программных мероприятий главе администрации Тосненского городского поселения, заместителю главы, курирующему вопросы ЖКХ ежеквартально до 15 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, и по итогам года до 01 февраля года, следующего за отчетным периодом. Контроль за ходом реализации программы осуществляет заместитель главы администрации – начальник Ушакинского территориального управления администрации Тосненского городского поселения В. П. Максимов

## 1. Характеристика проблемы

К числу основных проблем развития сельских территорий, на решение которых направлена реализация Программы, относятся сложная демографическая ситуация, низкая рождаемость и стареющее население сельских территорий, низкий уровень благоустройства и обеспеченности инженерной инфраструктурой.

## 2. Основные цели и задачи Программы

Основными целями Программы являются:

- создание благоприятных условий для проживания в сельской местности;
- активизация местного населения в решении вопросов местного значения.

Основными задачами Программы являются:

- обеспечение населения питьевой водой;
- благоустройство сельских населенных пунктов;
- усиление противопожарной безопасности населенных пунктов;
- ремонт улично-дорожной сети.

### 3. Сроки реализации Программы

Реализацию Программы предполагается осуществить в 2013 году.

### 4. Основные мероприятия Программы

Основные мероприятия Программы направлены на благоустройство территории сельских населенных пунктов, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, обеспечение питьевой водой, ремонт улично-дорожной сети (приложение).

### 5. Ресурсное обеспечение Программы

Программа реализуется за счет средств бюджета Ленинградской области и бюджета Тосненского городского поселения.

### 6. Ожидаемые результаты реализации Программы

Реализация мероприятий Программы будет способствовать повышению уровня жизни сельского населения, активизации участия граждан в решении вопросов местного значения, развитию в сельской местности иных форм местного самоуправления.

*Приложение 2  
к постановлению администрации  
Тосненского городского поселения  
Тосненского района  
Ленинградской области*

**П Л А Н**  
**мероприятий долгосрочной муниципальной целевой программы**  
**«Развитие части территории Тосненского городского поселения на 2013 год»**

№ п/п	Мероприятия	Срок финансирования	всего	ОБ	МБ	Ответственные исполнители
1	Ремонт дорожного подъезда (песчано-гравийного покрытия) протяженностью 800 м к пожарному водоему п. Строение	2013	281,381	211,036	70,345	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуры, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
2	Ремонт колодца дер. Еглизи	2013	57,846	43,3845	14,4615	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуры, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
3	Ремонт колодца на ул. Железнодорожная дер. Новолисино	2013	57,846	43,3845	14,4615	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуры, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
4	Ремонт колодца на ул. Школьная дер. Новолисино	2013	57,846	43,3845	14,4615	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуры, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
5	Ремонт дорожного песчано-гравийного покрытия протяженностью 900 м ул. Лесная дер. Новолисино	2013	98,25	73,688	24,563	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуры, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ

№ п/п	Мероприятия	Срок финансирования	всего	ОБ	МБ	Ответственные исполнители
6	Ремонт колодца на ул. Лесная, дер. Новолисино	2013	57,846	43,385	14,462	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
7	Ремонт колодца на ул. Совхозная, дер. Новолисино	2013	57,846	43,385	14,462	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
8	Благоустройство территории площадью 4 кв. м вокруг водозаборной колонки (планировка земли, асфальтирование площадки, установка скамейки для ведер), дер. Рублево	2013	6,953	5,215	1,738	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
9	Чистка пожарного водоема, дер. Рублево	2013	25,199	18,899	6,300	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
10	Обустройство территории площадью 100 кв. м вокруг пожарного водоема (планировка земли, установка ограждения 40 п. м), дер. Рублево	2013	93,563	70,172	23,391	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
11	Обустройство дорожного подъезда протяженностью 50 м (песчано-гравийное покрытие) к пожарному водоему, дер. Рублево	2013	25,543	19,157	6,386	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
12	Обустройство подхода протяженностью 50 м (асфальтовое покрытие) к общественному колодцу, дер. Сидорово	2013	26,568	19,926	6,642	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
13	Ремонт колодца (замена сруба, установка нового воротила и крышки), чистка колодца, дер. Сидорово	2013	62,236	46,677	15,559	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
14	Обустройство территории площадью 25 кв. м вокруг колодца, (асфальтирование площадки, установка ограждения 20 п. м), дер. Сидорово	2013	46,769	35,077	11,692	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
15	Ремонт подъезда к домам № 17, 19 протяженностью 200 м (песчано-гравийное покрытие), дер. Мельница	2013	59,479	44,609	14,870	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
16	Чистка пожарного водоема, дер. Мельница	2013	25,043	18,782	6,261	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ

№ п/п	Мероприятия	Срок финансирования	всего	ОБ	МБ	Ответственные исполнители
17	Обустройство территории площадью 100 кв. м вокруг пожарного водоема (планировка земли, установка ограждения 40 п. м), дер. Мельница	2013	93,563	70,172	23,391	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
18	Обустройство подъезда протяженностью 50 м (песчано-гравийное покрытие) к пожарному водоему, дер. Мельница	2013	25,526	19,145	6,382	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
19	Ремонт песчано-гравийного дорожного покрытия ул. Круговая протяженностью 1300 м, пос. Ушаки	2013	262,445	196,834	65,611	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
20	Ремонт дорожного песчано-гравийного покрытия ул.Торфяная протяженностью 300 м, микр. «Станционный», с. Ушаки	2013	153,158	114,869	38,290	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
21	Ремонт колодца на ул. Транспортная, микр. «Станционный» в с. Ушаки	2013	69,544	52,158	17,386	старосты, начальники ТУ, отдел ЖКХ и инженерной инфраструктуре, отдел организационной работы, работы с общественностью и СМИ
<b>ИТОГО на 2013 год:</b>			<b>1644,453</b>	<b>1233,34</b>	<b>411,113</b>	

Приложение 4

## ПРОТОКОЛ о намерениях сотрудничества в области межрегиональных связей

Муниципальное образование \_\_\_\_\_ в лице главы муниципального образования \_\_\_\_\_, действующего на основании Устава муниципального образования и решения совета депутатов муниципального образования \_\_\_\_\_ и Самоуправление \_\_\_\_\_ в лице \_\_\_\_\_, действующего на основании \_\_\_\_\_, далее именуемые Сторонами, исходя из общего стремления обеспечить благоприятные условия динамичного развития регионов, констатируя, что расширение и укрепление отношений дружбы и взаимовыгодного сотрудничества отвечает интересам их населения и способствует экономическому развитию, стремясь закрепить сложившиеся отношения на качественно новом уровне, руководствуясь Конституцией и Уставами Сторон, а также взаимной заинтересованностью в развитии двухсторонних связей на стабильной основе и желая создать для этого соответствующие организационные, экономические, правовые и иные необходимые условия, договорились о нижеследующем:

### Статья 1

#### ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

1.1. Стороны развивают отношения в духе дружбы и взаимного уважения. Сотрудничество осуществляется на основе равенства, партнерства и взаимной выгоды.

1.2. Стороны воздерживаются от действий, которые могут нанести экономический ущерб друг другу, заблаговременно информируя другую Сторону о намечаемых решениях, принятие которых может затронуть ее права и законные интересы.

1.3. Стороны осуществляют сотрудничество в соответствии с законодательством, действующим на территориях Сторон, а также настоящим Соглашением.

## **Статья 2**

### **НАПРАВЛЕНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА**

Руководствуясь настоящим Соглашением, Стороны намерены:

2.1. Создавать благоприятные условия для сохранения, установления и расширения прямых связей между хозяйствующими субъектами и субъектами малого предпринимательства, способствовать их сотрудничеству.

2.2. Создавать эффективную систему обмена деловой информацией, оперативного маркетинга для обеспечения долгосрочных деловых контактов между субъектами малого предпринимательства, предприятиями и организациями.

2.3. Содействовать участию субъектов хозяйствования в реализации совместных проектов и программ сотрудничества, осуществлению взаимных инвестиций.

2.4. Развивать контакты в области экологии и охраны окружающей среды, здравоохранения, образования, культуры, науки, техники, подготовки и повышения квалификации кадров, туризма, спорта и в иных сферах социально-культурной жизни.

2.5. Создавать благоприятные условия для всесторонних контактов юридических и физических лиц Сторон, включая их участие в ярмарках, выставках, в обмене информацией и других формах сотрудничества.

2.6. Взаимодействовать и оказывать друг другу содействие при осуществлении международных внешнеэкономических связей.

2.7. Способствовать сотрудничеству учреждений образования, культуры, спортивных и творческих коллективов, возрождению духовной культуры, в том числе:

- обмен художественными коллективами, туристско-экскурсионными группами учащейся молодежи;
- организация спортивных соревнований;
- сотрудничество в осуществлении методической работы в области молодежной политики;
- развитие детского самостоятельного творчества, приобщения их к народным культурным традициям.

## **Статья 3**

### **СУБЪЕКТЫ СОТРУДНИЧЕСТВА**

Субъектами сотрудничества Сторон в рамках настоящего Соглашения являются органы местного самоуправления, а также по соглашению Сторон муниципальные учреждения, коммерческие и другие организации на основании договоров, протоколов и программ, заключаемых в рамках настоящего Соглашения и конкретизирующих деятельность по направлениям, указанным в настоящем Соглашении.

## **Статья 4**

### **СТАТУС СОГЛАШЕНИЯ**

4.1. Настоящее Соглашение является основой для заключения Сторонами договоров в конкретных областях сотрудничества. Оно не затрагивает обязательств каждой из Сторон по заключенным ими договорам с третьими лицами и поэтому не может быть использовано в ущерб интересам какой-либо Стороны или служить препятствием для выполнения его участниками взятых перед третьими лицами обязательств.

4.2. Возможные расхождения в толковании и применении положений настоящего Соглашения или в понимании рамок его действия, возникающие в ходе его реализации, подлежат разрешению путем консультаций и переговоров между Сторонами.

4.3. Для содействия в осуществлении положений настоящего Соглашения, а также контроля за реализацией договоров, протоколов и программ сотрудничества, может быть образован постоянно действующий координационный орган с равным представительством Сторон. Кроме того, по мере необходимости, могут проводиться двусторонние консультации и переговоры.

## **Статья 5**

### **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

5.1. Настоящее Соглашение вступает в силу в день его подписания и действует в течение 5 лет.

5.2. Соглашение может быть продлено автоматически еще на такой же срок, если ни одна из Сторон не выразит желание о его прекращении.

5.3. Прекращение Соглашения возможно по истечении 6 месяцев после письменного уведомления другой Стороны.

5.4. В период действия настоящего Соглашения Стороны по обоюдному согласию могут вносить изменения и дополнения, не препятствующие выполнению уже принятых обязательств. Поправки (изменения и дополнения) вступают в силу после их согласования и отражения в соответствующих двусторонних протоколах.

Совершено «\_\_\_» \_\_\_\_\_ года в \_\_\_\_\_ Ленинградской области, в двух экземплярах, имеющих одинаковую юридическую силу.

Подписи Сторон



## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Статья 24. Краткая Русская Правда (по Академическому списку половины XV в.)*

<sup>2</sup> Выступление руководителя администрации Президента Российской Федерации С. Е. Нарышкина // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области «О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области», д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области, 01 ноября 2011 года. С. 7.

<sup>3</sup> На память приходит ещё только один древнерусский юридический термин, возвращенный в 1997 году федеральным законодателем и ныне благополучно функционирующий в российской правовой системе – *пристав*. Однако деятельность должностных лиц, которые обозначались данным термином, в противоположность старостам, всегда ассоциировалась с централизованным государственным началом. Правовой статус современных российских судебных приставов также находится за пределами предмета муниципального права.

<sup>4</sup> См. напр.: *Джагарян Н. В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 67; *Баженова О. И.* Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4; *Костюков А. Н.* Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 52.

<sup>5</sup> *Шурина Е. С.* Гарантии права на осуществление местного самоуправления. Автореф. дисс. на соискание уч. степени д. ю. н. М. 2008. С. 42.

<sup>6</sup> См. напр.: *Корнилов А. А.* Крестьянское самоуправление по Положению 19 февраля // Великая реформа. М., 1911. Т. V. С. 137–158.; *Дружинин Н. П.* Очерки крестьянской общественной жизни. СПб. Типо-лит. А. Г. Розена. 1905. 265 с.; *Березанский П.* Обычное уголовное право крестьян Тамбовской губернии. Киев. 1880. 224 с.

<sup>7</sup> *Новиков А.* Записки земского начальника. СПб. 1899. 240 с., *Хрулев С.* Мысли провинциала о провинции // Журнал гражданского и уголовного права. 1889. № 1. С. 42–105. *Астырев Н. М.* В волостных писарях: Очерки крестьянского самоуправления. М. Книжное дело. 1896. 351 с.

<sup>8</sup> *Зайончковский П. А.* Отмена крепостного права в России. М., 1968; *Дружинин Н. М.* Русская деревня на переломе: 1861–1880. М., 1978.

<sup>9</sup> *Беляев Е. В.* Крестьянское самоуправление в России: учреждение и деятельность 1861–1889 гг. (на примере Центрально-Черноземных губерний). Липецк–Тамбов. 2010.

<sup>10</sup> ПСЗ-II. Т. 13. Часть 1. № 11189.

<sup>11</sup> ПСЗ-II. Т. 36. Отд. 1. № 36657.

<sup>12</sup> *Алексеев С. Г.* Местное самоуправление русских крестьян XVIII–XIX вв. М. 1902. С. 263.

<sup>13</sup> ПСЗ-I. Т. XXII. № 16603.

<sup>14</sup> *Зайцев К. И.* Очерки истории самоуправления государственных крестьян. СПб. 1912. С. 35.

<sup>15</sup> *Зайцев К. И.* Цит. соч. С. 37.

<sup>16</sup> *Кузьмин-Караваев В. Д.* Земские экономические мероприятия. // Земство и деревня. 1898–1903. Статьи, рефераты, доклады и речи. Санкт-Петербург. Библиотека «Общественной пользы». 1903. С. 15.

<sup>17</sup> См. напр.: *Ефименко П. С.* Народные юридические обычаи крестьян Архангельской губернии. М.: ОГИ. 2009. 272 с.; *Тенишев В. В.* Административное положение русского крестьянина. СПб. 1908. 163 с.

<sup>18</sup> *Данилова Л. В.* Сельская община в средневековой Руси. М. 1994. С. 208–209.

<sup>19</sup> *Данилова Л. В.* Указ. соч. С. 242.

<sup>20</sup> *Данилова Л. В.* Указ. соч. С. 252.

<sup>21</sup> *Бовыкин В. В.* Местное самоуправление в Русском государстве XVI в. СПб., Дмитрий Буланин. 2012. С. 93.

<sup>22</sup> *Алексеев С. Г.* Местное самоуправление русских крестьян XVIII–XIX вв. М. 1902. С. 311.

<sup>23</sup> *Алексеев С. Г.* Указ. соч. С. 99–101.

<sup>24</sup> *Корф С. А.* Предводитель дворянства как орган сословного и земского самоуправления // Журнал Министерства юстиции. 1902. № 3. С. 97.

<sup>25</sup> ПСЗ-I. Т. I. № 1. С. 137–138.

<sup>26</sup> ПСЗ-I. Т. III. № 1594. п. 22.

<sup>27</sup> ПСЗ-I. Т. III. № 1595. п. 17.

<sup>28</sup> *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII–начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 1. СПб. Дмитрий Буланин. 2003. С. 122.

<sup>29</sup> *Миронов Б. Н.* Указ. соч. С. 451.

<sup>30</sup> *Зайцев К. И.* Указ. соч. С. 48.

<sup>31</sup> Сенатский указ императрицы Елизаветы «О положении казенных крестьян в рублевый оклад, для уравнивания против Дворцовых, Синодальных и помещичьих крестьян, сверх настоящего семигривленного подушного сбора» от 12 октября 1760 года ПСЗ-I. Т. XV. № 11120.

<sup>32</sup> *Леонтьев А. А.* Крестьянское право. Систематическое изложение особенностей законодательства о крестьянах. СПб. Законоведение. 1909. С. 61.

<sup>33</sup> ПСЗ-I. Т. XXII. № 16603.

<sup>34</sup> *Алексеев С. Г.* Указ. соч. С. 105.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> *Зайцев К. И.* Указ. соч. С. 38.

<sup>37</sup> *Зайцев К. И.* Указ. соч. С. 39.

<sup>38</sup> Высочайше утвержденный доклад Экспедиции государственного хозяйства от 7 августа 1797 года «О разделении казенных селений на волости и о порядке внутреннего их управления» // ПСЗ-I. Т. XXIV. № 18082.

<sup>39</sup> *Зайцев К. И.* Указ. соч. С. 48.

<sup>40</sup> ПСЗ-II. Т. XII. № 10303. § 205.

<sup>41</sup> *Алексеев С. Г.* Указ. соч. С. 125–126.

<sup>42</sup> *Зайцев К. И.* Указ. соч. С. 202.

<sup>43</sup> ПСЗ-II. Т. 36. Отд. 1. № 36657.

<sup>44</sup> *Бурлова Г. В.* Сельский староста: полномочия и деятельность во второй половине XIX–начале XX в. (по материалам Тамбовской и Рязанской губерний) // Вестник Тамбовского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2010. Вып. 5. С. 83.

<sup>45</sup> *Григорьев А. В.* Развитие крестьянского общинного управления во второй половине XIX века (на материалах средневолжских губерний) // Вестник Екатеринбургского института. 2011. № 1. С. 101–102.

<sup>46</sup> *Алексеев С. Г.* Указ. соч. С. 129.

<sup>47</sup> *Тенишев В. В.* Административное положение русского крестьянина. СПб. 1908. С. 50.

<sup>48</sup> *Корф С. А.* Указ. соч. С. 112.

<sup>49</sup> *Ефименко П. С.* Народные юридические обычаи крестьян Архангельской губернии. М.: ОГИ. 2009. С. 190.

<sup>50</sup> *Безгин В. Б.* Сельская власть в обыденном восприятии крестьянства конца XIX–XX вв. // Вестник Тамбовского государственного университета. 2004. Т. 10. № 4–2. С. 1218.

<sup>51</sup> *Тенишев В. В.* Административное положение русского крестьянина. СПб. 1908. С. 52.

<sup>52</sup> *Ефименко П. С.* Указ. соч. С. 198.

<sup>53</sup> *Миронов Б. Н.* Указ. соч. С. 443–444.

<sup>54</sup> *Безгин В. Б.* Указ. соч. С. 1219.

<sup>55</sup> *Алексеев С. Г.* Указ. соч. С. 109.

<sup>56</sup> *Шишкарёва Т. Н.* Роль должностных лиц в становлении крестьянского общественного управления в первые годы реформы 1861 года в Курской губернии // Исторические, философские, политические и юридические науки. Вопросы теории и практики. 2012. № 3. Ч. 2. С. 217.

<sup>57</sup> *Алексеев С. Г.* Указ. соч. С. 222.

<sup>58</sup> *Тенишев В. В.* Административное положение русского крестьянина. СПб. 1908. С. 51.

<sup>59</sup> *Безгин В. Б.* Указ. соч. С. 1217.

<sup>60</sup> *Цытович Н. М.* Сельское общество как орган местного управления. Киев. 1911. С. 63.

<sup>61</sup> Там же. С. 64.

<sup>62</sup> Там же. С. 67–68.

<sup>63</sup> См. напр.: *Бурлова Г. В.* Указ. соч. С. 85.

<sup>64</sup> *Безгин В. Б.* Указ. соч. С. 1220.

<sup>65</sup> *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII–начало XX в.). Генезис личности, демократической семьи, гражданского общества и правового государства. Т. 1. СПб. Дмитрий Буланин. 2003. С. 443.

<sup>66</sup> Постановление Семишинского волсовета Малмыжского уезда от 3 апреля 1918 г. Цит. по: *Аверьев В.* Ликвидация буржуазных органов местного самоуправления после Октябрьской революции // Советское государство. 1936. № 4. С. 114.

<sup>67</sup> *Ермолов И. Г.* Сельские старосты как низшее звено в системе административного управления на оккупированных территориях РСФСР // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. № 4–5. С. 79.

<sup>68</sup> Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства. 01.11.1993. № 44. Ст. 4188.

<sup>69</sup> Утверждено Постановлением главы администрации Ленинградской области от 18 января 1994 года № 9 «О проведении выборов в законодательное собрание Ленинградской области и органы местного самоуправления в марте 1994 года» // Документ не опубликован.

<sup>70</sup> *Лукичев А. Н.* Формирование системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е годы (на материалах Архангельской и Вологодской областей). Автореф. на соиск. уч. ст. к. и. н. Вологда. 2004. С. 20.

<sup>71</sup> Записка отдела по работе с органами местного самоуправления комитета по вопросам государственной службы и местного самоуправления «О практике работы старост в сельских поселениях Ленинградской области» (приложение к решению Межведомственной комиссии правительства Ленинградской области по вопросам местного самоуправления и административно-территориального устройства от 24 декабря 1998 года № 93) // Документ не опубликован.

<sup>72</sup> *Баженова О. И.* Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 30; *Иванова Е. Ю.* Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 75.

<sup>73</sup> *Лермонтов Ю. М.* Конституционно-правовая институционализация муниципальной демократии в современной России. Автореф. дисс. на соиск. уч. ст. к. ю. н. М. 2009. С. 12.

<sup>74</sup> *Джагарян Н. В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 67; *Усманова Р. М.* Значение учета исторических и иных местных традиций для муниципально-правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 3. С. 47–48; *Бабун Р. В.* Местное самоуправление начинается с «места» // Местное право. 2014. № 1. С. 37–38.

<sup>75</sup> Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 года № 1760 // Собрание актов Президента и Правительства. 01.11.1993. № 44. Ст. 4188.

<sup>76</sup> См. напр.: *Лукичев А. Н.* Формирование системы местного самоуправления на Европейском Севере РФ в 1990-е годы (на материалах Архангельской и Вологодской областей). Автореф. на соиск. уч. ст. к. и. н. Вологда. 2004. С. 16.

<sup>77</sup> Институт сельских старост на Владимирщине доказал свою жизнеспособность // <http://kvo.avо.ru/news/39-1>

<sup>78</sup> Закон Владимирской области от 23 октября 1995 года № 11-оз «Об основах организации деятельности старост сельских населенных пунктов Владимирской области» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

<sup>79</sup> Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

<sup>80</sup> Закон Владимирской области от 6 мая 2000 года № 30-оз «О сельском округе» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

<sup>81</sup> Информация об итогах проведения зональных семинаров глав администраций волостей и поселков Ленинградской области в марте-апреле 1999 года. Приложение 1 к Постановлению правительства Ленинградской области от 27 мая 1999 года № 45 «Об итогах проведения зональных семинаров глав администраций волостей и поселков и о мерах государственной поддержки местного самоуправления в Ленинградской области» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

<sup>82</sup> Справка комитета по взаимодействию с органами местного самоуправления Ленинградской области «О количестве органов территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях Ленинградской области» по состоянию на 1 апреля 2009 г. // Документ не опубликован.

<sup>83</sup> *Иванова Е. Ю.* Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 75.

- <sup>84</sup> Кытманова Н. М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Дисс. на соиск. уч. ст. к. полит. н. Ставрополь. 2004. С. 145.
- <sup>85</sup> См. напр.: Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 года № 65-кз «О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>86</sup> Закон Ульяновской области от 6 октября 2011 года № 168-ЗО «О сельских старостах» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>87</sup> См. напр.: Бялкина Т. М. О поселенческом уровне местного самоуправления // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 65.
- <sup>88</sup> Александров А. О., Илькина Н. А. Местное самоуправление в российских регионах в свете нового федерального законодательства // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сб. научных трудов. / Под ред. А. В. Иванченко. М., ИД «Юриспруденция». 2004. С. 224.
- <sup>89</sup> Чернышева В. Ставят на старост // Российская газета. Федеральный выпуск. 2012. Сентябрь. № 5881 (208). <http://www.rg.ru/2012/09/11/starosti.html>
- <sup>90</sup> Костюков А. Н. Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 52; Крамаренко С. В. Проблемы муниципальной демократии в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 2. С. 139.
- <sup>91</sup> Бочкарев пеняет на старост. Федеральная экспертная сеть «Клуб регионов». 11 сентября 2012 года // <http://club-rf.ru/58/news/27286>
- <sup>92</sup> Закон Алтайского края от 7 июня 2012 года № 45-ЗС «О старосте сельского населенного пункта Алтайского края» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>93</sup> Закон Ленинградской области от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>94</sup> Джагарян Н. В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 67.
- <sup>95</sup> Из выступления Екатерины Матвеевны Кисляковской – старосты деревни Ущевицы Калужского сельского поселения Волосовского муниципального района Ленинградской области на совещании со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений, г. Тосно, 29 марта 2011 года.
- <sup>96</sup> См. напр.: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Эксмо. 2010. С. 193; Щепачев В. Развитие конституционной концепции местного самоуправления в России в период с 2003 года по настоящее время // Муниципалитет. 2014. № 3. С. 41.
- <sup>97</sup> Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М.: Норма: ИНФРА-М. 2010. С. 128.
- <sup>98</sup> См.: Бабичев И. В. Указ. соч. С. 182.
- <sup>99</sup> Петров В. Слово за земством. Валентина Матвиенко предложила возродить институт сельских старост // Российская газета. Федеральный выпуск № 6363 (91) 2014. 22 апреля. Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2014/04/22/obuchenie.html>; Ламухина К. Путин поддержал институт сельских старост. // Российская газета. 4 апреля 2014 г. Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2014/04/04/putin-site.html>; Голубкова М. Сельский совет – местное самоуправление. Сергей Нарышкин обсудил со старостами как лучше организовать их работу // Российская газета. Столичный выпуск. 02.11.2011. № 5622 (246). Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2011/11/02/starosta.html>
- <sup>100</sup> Марченко М. Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 58.
- <sup>101</sup> Вступительное слово губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области «О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области, 01 ноября 2011 года. С. 4.
- <sup>102</sup> Вступительное слово губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова // Там же. С. 5.
- <sup>103</sup> Выступление руководителя администрации Президента Российской Федерации С. Е. Нарышкина // Там же. С. 7.
- <sup>104</sup> Васильев В. И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал российского права. 2013. № 9. С. 11.

- <sup>105</sup> Концепция реформирования территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области // URL: <http://msu.lenobl.ru/programm/conception>
- <sup>106</sup> Усанов В. Е. Конституция и местное самоуправление как форма социальной свободы и условие развития гражданского общества: философско-правовой аспект // Государство и право. 2013. № 12. С. 69.
- <sup>107</sup> Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>108</sup> Концепция устойчивого развития сельских территорий Ленинградской области на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Губернатора Ленинградской области от 28 ноября 2011 года № 559-рг // Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>109</sup> Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 года № 2071-р // Собрание законодательства РФ, 2012, № 46, ст. 6386.
- <sup>110</sup> Документ размещен в СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».
- <sup>111</sup> Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области, 29 марта 2011 года. 95 с.
- <sup>112</sup> Доклад председателя комитета по жилищно-коммунальному хозяйству и энергетическому комплексу Ленинградской области С. Б. Мякова «Оказание услуг жилищно-коммунального комплекса в сельской местности» // Стенограмма совещания со старостами. г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 36.
- <sup>113</sup> Там же. С. 39.
- <sup>114</sup> Доклад председателя комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области В. А. Скоробогатова // Стенограмма совещания со старостами. г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 22–28.
- <sup>115</sup> Там же. С. 23.
- <sup>116</sup> Там же. С. 27.
- <sup>117</sup> Об этом также см. напр.: *Шугрина Е. С.* Гарантии права на осуществление местного самоуправления. Автореф. дисс. на соискание уч. степени д. ю. н. М. 2008. С. 42.
- <sup>118</sup> См. напр.: *Клюев А. В., Урсу И. С.* Муниципальная власть и население: проблема обратной связи // Управленческое консультирование. 2010. № 1. С. 50–58; *Васецкий А. А., Левина С. А., Ястребова Е. Ю.* Формы информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти и населением // Управленческое консультирование. 2007. № 3. С. 152–167.
- <sup>119</sup> Там же. С. 29.
- <sup>120</sup> Доклад первого заместителя председателя комитета правопорядка и безопасности Ленинградской области Г. Л. Волкова «О роли старост в обеспечении охраны порядка и предотвращении возникновения чрезвычайных ситуаций» // Стенограмма совещания со старостами. г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 47–54.
- <sup>121</sup> Там же. С. 48.
- <sup>122</sup> Там же. С. 87.
- <sup>123</sup> Выступление главы администрации Шугозерского сельского поселения Тихвинского муниципального района Ленинградской области Н. С. Соколовой // Стенограмма совещания со старостами, г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 64–65.
- <sup>124</sup> Выступление председателя Законодательного собрания Ленинградской области И. Ф. Хабарова // Стенограмма совещания со старостами. г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 69.
- <sup>125</sup> *Голубкова М.* Сельский совет – местное самоуправление. Сергей Нарышкин обсудил со старостами как лучше организовать их работу. // Российская газета. Столичный выпуск. 02.11.2011. № 5622 (246). Доступ по адресу: <http://www.rg.ru/2011/11/02/starosta.html>
- <sup>126</sup> Выступление старосты д. Снегиревка Сосновского сельского поселения Приозерского муниципального района Л. Ю. Беловой // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области «О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области». д. Горбунки Ломоносовского района Ленинградской области, 01 ноября 2011 года. С. 16.
- <sup>127</sup> Выступление председателя президиума Совета муниципальных образований Ленинградской области, главы администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области А. П. Худилайнена // Там же. С. 31.
- <sup>128</sup> Выступление главы Горбунковского сельского поселения Ломоносовского муниципального района Ленинградской области Л. Х. Астапковой // Там же. С. 20.
- <sup>129</sup> Выступление старосты д. Михайловка Лаго洛夫ского сельского поселения Ломоносовского муниципального района А. И. Черепанова // Там же. С. 37.

<sup>130</sup> Выступление заместителя председателя Законодательного собрания Ленинградской области С. М. Бебенина // Стенограмма заседания правительства Ленинградской области. «О проекте областного закона «О содействии развитию на территории Ленинградской области института старост и оказания поддержки поселениям Ленинградской области по решению вопросов местного значения». Санкт-Петербург. 26 января 2012 года. С. 34.

<sup>131</sup> Закон Ленинградской области от 02 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» // Документ размещен в СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».

<sup>132</sup> Выступление старосты п. Сарка Тихвинского городского поселения Т. Д. Помозовой // Стенограмма областного совещания старост сельских населенных пунктов Ленинградской области на тему «Обсуждение проекта закона Ленинградской области «О старосте сельского населенного пункта Ленинградской области». д. Горбулки Ломоносовского района Ленинградской области, 01 ноября 2011 года. С 26.

<sup>133</sup> Выступление председателя президиума Совета муниципальных образований Ленинградской области, главы администрации Гатчинского муниципального района Ленинградской области А. П. Худилайна // Там же. С. 31.

<sup>134</sup> Выступление главы Выборгского района Ленинградской области Г. А. Орлова // Там же. С. 33.

<sup>135</sup> Выступление вице-губернатора Ленинградской области А. Ю. Дрозденко // Стенограмма заседания правительства Ленинградской области. 26 января 2012 года. С. 10.

<sup>136</sup> Выступление губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова // Стенограмма областного совещания старост. 01 ноября 2011 года. С 34.

<sup>137</sup> Выступление губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова // Стенограмма заседания правительства Ленинградской области. 26 января 2012 года. С. 31.

<sup>138</sup> Выступление главы администрации Шугозерского сельского поселения Тихвинского муниципального района Ленинградской области Н. С. Соколовой // Стенограмма совещания со старостами. г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 64.

<sup>139</sup> Выступление председателя Законодательного собрания Ленинградской области И. Ф. Хабарова // Стенограмма совещания со старостами. г. Тосно. 29 марта 2011 года. С. 68.

<sup>140</sup> Выступление председателя комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области В. А. Скоробогатова // Стенограмма заседания правительства Ленинградской области. Санкт-Петербург. 26 января 2012 года. С. 13.

<sup>141</sup> Там же. С. 21.

<sup>142</sup> Выступление старосты деревни Свирь-городок и станции Лунгачи Селивановского сельского поселения Волховского муниципального района Ананьевой В. // Стенограмма областного совещания старост. 01 ноября 2011 года. С. 49.

<sup>143</sup> Выступление вице-губернатора Ленинградской области А. В. Кузнецова // Стенограмма областного совещания старост. 01 ноября 2011 года. С. 51.

<sup>144</sup> Выступление губернатора Ленинградской области А. Ю. Дрозденко // Стенограмма выездного совещания губернатора Ленинградской области с главами и главами администраций муниципальных районов Ленинградской области в поселке Первомайское Выборгского района Ленинградской области 20 марта 2013 года (извлечение) «О развитии института старост в сельских населенных пунктах» // Правовые основы государственной поддержки сельских старост в Ленинградской области: Сб. документов / составитель – И. И. Макаров; под общ. ред. К. Н. Патраева, М. Е. Лебединского, А. А. Романцова. СПб, ГП ЛО «ИПК «Вести», 2013. С. 36–37.

<sup>145</sup> Вступительное слово губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области, 29 марта 2011 года. С. 4.

<sup>146</sup> Документ размещен в СПС «КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство».

<sup>147</sup> Документ размещен в СПС «Консультант Плюс: сводное региональное законодательство».

<sup>148</sup> Выступление губернатора Ленинградской области А. Ю. Дрозденко // Стенограмма IX общего собрания членов Совета муниципальных образований Ленинградской области, г. Волхов Ленинградской области, 11 апреля 2014 года. С. 21.

<sup>149</sup> *Иванова Е. Ю.* Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 75.

<sup>150</sup> *Кытманова Н. М.* Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Дисс. на соиск. уч. ст. к. п. н. Ставрополь. 2004. С. 145.



<sup>151</sup> Вступительное слово губернатора Ленинградской области В. П. Сердюкова // Стенограмма совещания со старостами сельских населенных пунктов и главами администраций сельских поселений Ленинградской области. г. Тосно Ленинградской области, 29 марта 2011 года. С. 6.

<sup>152</sup> *Баженова О. И.* Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 32.

<sup>153</sup> Автор выражает признательность доктору юридических наук И. В. Бабищеву.

<sup>154</sup> *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Автореф. дисс. на соиск. ст. д. ю. н. М. 2007. С. 14.

<sup>155</sup> Там же. С. 38.

<sup>156</sup> *Усанов В. Е.* Самоорганизация населения как основа эффективности местного самоуправления в России // Государство и право. 2012. № 6. С. 29.

<sup>157</sup> Решение совета депутатов муниципального образования Шугозерское сельское поселение Тихвинского муниципального района Ленинградской области от 17 декабря 2010 года № 10-72 «Об утверждении новой редакции Положения о старосте» // Документ размещен в Реестре нормативных правовых актов муниципальных образований по адресу: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/act\\_municipal\\_education/](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/act_municipal_education/)

<sup>158</sup> Решение совета депутатов муниципального образования Шугозерское сельское поселение Тихвинского муниципального района Ленинградской области от 9 апреля 2013 года № 10-167 «Об организации деятельности на территории Шугозерского сельского поселения Общественных советов и старост сельских населенных пунктов» // Документ размещен в Реестре нормативных правовых актов муниципальных образований по адресу: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/act\\_municipal\\_education/](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/act_municipal_education/)

<sup>159</sup> *Джагарян Н. В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 67.

<sup>160</sup> См. напр.: *Макаров И. И.* Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 69–75.

<sup>161</sup> *Костюков А. Н.* Местному самоуправлению нужна новая государственная защита // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 52. *Крамаренко С. В.* Проблемы муниципальной демократии в современной России // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 2. С. 139.

<sup>162</sup> *Усанов В. Е.* Указ. соч. С. 27.

<sup>163</sup> Здесь и далее, Конституция РФ, ист. опуб. Собрание законодательства РФ № 9.

<sup>164</sup> Здесь и далее, ФЗ от 06.10.2003 № 131-ФЗ, ист. опуб. «Российская газета» № 202 от 08.10.2003.

<sup>165</sup> Здесь и далее, оз № 21-оз от 31.03.2005, ист. опуб. «Вестник Правительства Ленинградской области» № 15 04.05.2005.

<sup>166</sup> Здесь и далее, ФЗ № 6-ФЗ от 07.02.2001, ист. опуб. «Российская газета» № 29 от 11.02.2011.

<sup>167</sup> Здесь и далее, оз № 95-оз от 14.12.2012, ист. опуб. «Вестник Правительства Ленинградской области» № 128 21.12.12.

<sup>168</sup> Правовые основы государственной поддержки сельских старост в ЛО, СД, сос. И. И. Макаров. СПб. 2013.

<sup>169</sup> Здесь и далее, Постановление правительства ЛО № 214 от 19.07.13, ист. опуб. интернет портал [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru)

<sup>170</sup> Здесь и далее, оз № 22-оз от 18.05.2006, ист. опуб. «Вести» № 57 25.05.2006.

<sup>171</sup> Здесь и далее, оз №45-оз от 28.06.2013., ист. опуб. интернет портал [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru)

<sup>172</sup> Здесь и далее, Постановление правительства ЛО №29 от 19.02.2014, ист. опуб. интернет портал [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru)

<sup>173</sup> Здесь и далее, оз № 240-оз от 06.08.2013, ист. опуб. интернет портал [www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru)

<sup>174</sup> Правовые основы государственной поддержки сельских старост в ЛО, СД–СПб 2013.

<sup>175</sup> Итоги всероссийской переписи населения 2010 г. Статистический сборник. – Петростат, СПб, 2010.

<sup>176</sup> Здесь и далее, оз № 116-оз от 22.12.2004, ист. опуб. «Вестник Правительства Ленинградской области» № 44 30.12.04.

<sup>177</sup> Здесь и далее Налоговый Кодекс РФ, Собрание законодательства РФ от 07.08.200, № 32.

<sup>178</sup> Здесь и далее Земельный Кодекс РФ, ист. опуб. «Российская газета» № 211–212 от 30.10.2001.

<sup>179</sup> ФЗ от 24.07.07 № 221-ФЗ «О Государственном кадастре недвижимости» ист. опуб. «Российская газета» № 165.

<sup>180</sup> Ст. 9, «Европейская хартия местного самоуправления» (совершено в Страсбурге 15.10.1985) {КонсультантПлюс}.

<sup>181</sup> Ст. 130, «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) {КонсультантПлюс}.

<sup>182</sup> Ст. 132, «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) {КонсультантПлюс}.

<sup>183</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» {КонсультантПлюс}.

<sup>184</sup> «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) {КонсультантПлюс}.

<sup>185</sup> Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» {КонсультантПлюс}.

<sup>186</sup> Областной закон Ленинградской области от 14.12.2012 № 95-оз (ред. от 29.07.2013) «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» (принят ЗС ЛО 20.11.2012) {КонсультантПлюс}.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ  
УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ  
В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Компьютерная верстка Л. Г. Ивановой  
Корректоры: Л. Н. Артюхова, С. П. Журавина

Подписано к печати 14.05.2014.

Печ. л. 6,25. Усл. печ. л. 8,125. Формат 70 × 100<sup>1/16</sup>.

Печать офсетная. Тираж 250 экз. Заказ № 149.

ГП ЛО «Издательско-полиграфический комплекс «Вести»  
191311, Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 3

ДЛЯ ЗАМЕТОК

---