

О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНЫХ ФОРМ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СЕЛЬСКИЕ СТАРОСТЫ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

© 2016 г. Иван Иванович Макаров¹, Александр Алексеевич Романцов²

В статье проанализированы правовые основания государственной поддержки таких форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сельские старосты и общественные советы. Рассмотрены условия выделения средств из областного бюджета на решение проблем сельских населенных пунктов, отличия института сельских старост от территориального общественного самоуправления, а также некоторые последствия, которые влечет принятие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации о поддержке старост для организации местного самоуправления в регионе. Даны ответы на ряд критических замечаний специалистов об имеющемся опыте государственной поддержки старост сельских населенных пунктов.

The article analyzes the legal basis of the state support for such forms of public participation in local government as countryside headmen and community councils. The article considers conditions for the allocation of funds from the regional budget to address the problems of rural settlements, differences between countryside headmen institute and territorial public self-government are discussed, as well as some implications in the adoption of normative regional legal act to support headmen and some consequences of such an act for organization of local government in the region. Authors provide answers to a number of criticisms about experiences of state support for elders in rural areas.

Ключевые слова: сельский староста, общественный совет, сельское поселение, территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление.

Key words: village headman, community council, rural settlement, territorial public self-government, local self-government.

Современное российское местное самоуправление нередко критикуется за недостаточно активное использование институтов прямой демократии на местном уровне, устранение и самоустранение населения от решения большинства публичных

вопросов³. Жители муниципальных образований ограничиваются, “как правило, декларируемой готовностью в случае необходимости обращаться в соответствующие инстанции с просьбами и требованиями”⁴. Это выглядит парадоксальным, притом что действующий Федеральный закон № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) расширил перечень форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, один из главных отличительных признаков местного самоуправления от государственной власти⁵ остается слабо актуализированным.

¹ Первый заместитель председателя Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области – начальник департамента развития местного самоуправления (E-mail: makarov426@gmail.com).

Ivan Makarov, First Deputy Chairman of the Committee on local government, interethnic and interfaith relations of the Leningrad region – head of Department of development of local self-government (E-mail: makarov426@gmail.com).

² Заместитель начальника департамента развития местного самоуправления – начальник отдела методической и правовой работы Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области (E-mail: makarov426@gmail.com).

Alexander Romantsov, Deputy head of Department of development of local self-government – head of Department for methodological and legal work of the Committee on local government, interethnic and interfaith relations of the Leningrad region (E-mail: makarov426@gmail.com).

³ См., например: Муниципальная реформа в Российской Федерации: правовое и экономическое исследование / Под общ. ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2010. С. 193 (автор главы – А.В. Павлушкин); Щепачев В. Развитие конституционной концепции местного самоуправления в России в период с 2003 года по настоящее время // Муниципалитет. 2014. № 3. С. 41.

⁴ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М., 2010. С. 128.

⁵ См.: там же. С. 182.

Вместе с тем руководители государства обращают внимание на преимущества, которые несет для развития местного самоуправления возрождение института сельских старост⁶. 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»⁷. Изложение того, каким образом могут использоваться возможности одного из старейших институтов российского муниципального права⁸ в рамках законодательства субъекта Российской Федерации, содержится в предлагаемом читателю тексте.

Начиная с марта 2011 г. органы государственной власти Ленинградской области занимались поиском мер, направленных на более широкое вовлечение населения сельских территорий в решение вопросов местного значения. Одним из основных направлений работы для 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 ответственность⁹. При этом подчеркивались такие харак-

теристики функционального назначения старост, как обеспечение информационного обмена между гражданами и органами власти¹⁰, профилактика правонарушений, предотвращение и участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций¹¹.

Тема деятельности сельских старост приобрела новое звучание, когда новым губернатором области в качестве одного из приоритетов совершенствования системы местного самоуправления в регионе была названа 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 поселения¹². Этот смысл был продекларирован в качестве одного из мотивов развития института старост в Ленинградской области, когда государственная поддержка сельских старост стала частью Концепции реформирования территориальной организации местного самоуправления Ленинградской области¹³.

Действующее федеральное законодательство не регламентирует создания данной формы участия граждан в местном самоуправлении. Практика самоорганизации населения для решения вопросов местного значения пошла 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, причем 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 самоуправ-

⁶ См.: Петров В. Слово за земством. Валентина Матвиенко предложила возродить институт сельских старост // Росс. газ. Федеральный вып. 2014. 22 апр. // <http://www.rg.ru/2014/04/22/obuchenie.html>; Латухина К. Путин поддержал институт сельских старост // Там же. 2014. 4 апр. // <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 // Там же. Столичный вып. 2011. 2 нояб. // <http://www.rg.ru/2011/11/02/starosta.html>

⁷ Марченко М.Н. Соотношение гражданского общества и государства: вопросы теории // Журнал рос. права. 2008. № 10. С. 58.

⁸ Достаточно вспомнить, что термин “староста” использовался ещё в древнейшей редакции отечественного юридического памятника – Краткой Русской Правде. Разумеется, за столетия правовое содержание этого понятия неоднократно менялось. Подробнее об этом см.: Макаров И.И. Должностное лицо сословного и местного самоуправления: очерк развития правового статуса сельских старост // Местное самоуправление и развитие территории: российский и европейский опыт / Под ред. Е.В. Гриценко, Э. Маркварта, В.П. Мохова. Пермь, 2014. С. 292–309.

⁹ 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, 1 ноября 2011 г.). С. 4.

¹⁰ См.: там же. С. 5.

¹¹ См.: Выступление руководителя Администрации Президента РФ С.Е. Нарышкина // Там же. С. 7.

¹² См.: Васильев В.И. Местное самоуправление: конституционные идеи и практика // Журнал рос. права. 2013. № 9. С. 11.

¹³ См.: <http://msu.lenobl.ru/programm/conception>

ления, возможность которых предусматривается ст. 33 Федерального закона № 131-ФЗ.

В данном контексте уместно подчеркнуть, что ч. 2 названной статьи предусматривает обязанность органов государственной власти содействовать населению в непосредственном осуществлении местного самоуправления и в участии в осуществлении последнего. 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”¹⁴.

Для реализации этих обязанностей разработан и принят Закон Ленинградской области № 95-оз “О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления” от 20 ноября 2012 г.¹⁵ (далее – областной Закон № 95-оз). Закон вступил в силу 1 января 2013 г.

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 общества¹⁶;

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 пунктов¹⁷.

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 г. действовали 1139 старост¹⁸, то в начале 2013 г., т.е. 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.

Областной Закон № 95-оз предполагает поддержку органами государственной власти Ленинградской области таких форм участия граждан в осуществлении 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 населённых пунктов, из них 2882 являются сельскими, что составляет 98% всех населенных пунктов региона. При этом 67.8% сельских населенных пунктов имеют численность населения в пределах до 50 человек, 20.6% сельских населенных пунктов, исключая административные центры, – от 50 до 500 человек.

Поддержка старост только в тех населенных пунктах, где отсутствуют иные представители местной власти, т.е. 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 поддержанные на собраниях граждан или на за-

¹⁴ Усанов В.Е. Конституция и местное самоуправление как форма социальной свободы и условие развития гражданского общества: философско-правовой аспект // Гос. и право. 2013. № 12. С. 69.

¹⁵ См.: СПС “КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство”.

¹⁶ См.: Концепция устойчивого развития сельских территорий Ленинградской области на период до 2020 года. Утверждена распоряжением губернатора Ленинградской области от 28 ноября 2011 г. № 559-рг // Там же.

¹⁷ См.: Концепция Федеральной целевой программы “Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года”. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 ноября 2012 г. № 2071-р // Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6386.

¹⁸ См.: 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 г.). С. 4.

седаниях 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 человек;

сельский населенный пункт, не являющийся административным центром, с численностью жителей от 50 до 500 человек;

группа сельских населенных пунктов без административного центра с численностью населения от 50 до 500 человек;

часть сельского населенного пункта, не являющегося административным центром, с численностью жителей от 50 до 500 человек.

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

Напрямую, т.е. 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 действуют 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 входит 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 только 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 тыс. человек. Таков потенциал вовлечения жителей сельской местности в непосредственное личное участие по решению вопросов местного значения в случае выполнения областного Закона. Такого количество граждан, местных активистов, которые могут напрямую включиться в работу по решению местных проблем благодаря мерам государственной поддержки. Реализация этого потенциала ограничена только готовностью депутатов поселений и руководства администраций принимать обозначенные выше решения и, разумеется, возможностями областного и местных бюджетов. Постановлением правительства также предусмотрен максимальный размер субсидии из областного бюджета бюджету одного поселения в размере 2,5 млн руб. В случае, если объем затрат по заявке будет превышать 2,5 млн руб. на одно поселение, финансирование работ в части, превышающей указанную сумму, осуществляется за счет средств местного бюджета. При этом объем средств, выделенных в год одной части территории поселения, не может быть менее 100 тыс. руб.

Средства в соответствии со ст. 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 г. № 214¹⁹ утвержден порядок предоставления субсидий из областного бюджета Ленинградской области бюджетам поселений Ленинградской области на решение вопросов местного значения в соответствии с областным Законом № 95-оз.

Постановлением правительства согласно ст. 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 администрации субъекта Федерации.

На основании постановления 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 г. 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 № 95-оз в размере 70 млн руб. Таким образом, на каждый из 17 муниципальных районов Ленинградской области пришлось 4 млн 117 тыс. руб.

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

23 октября 2013 г. было принято постановление правительства Ленинградской области № 358²⁰. Из предусмотренных бюджетом Ленинградской области в 2013 г. 70 млн руб. по результатам отбора заявок были распределены 61 млн 369 тыс. руб. При этом средства по заявкам смогли получить 144 поселения из 178, соответствующих условиям областного Закона. Согласно представленным администрациями поселений отчетам выполнено мероприятий на общую сумму 53 млн 244 тыс. 900 руб.

Анализ мероприятий по развитию отдельных населенных пунктов, заявленных администрациями поселений на основе предложений старост и общественных советов в 2013 г., 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 п. 2 ст. 6 областного Закона № 95-оз и, как представляется, являются достаточно “льготными” для поселений: начиная с 1% суммы средств – при уровне дотационности

¹⁹ См.: СПС “КонсультантПлюс: сводное региональное законодательство”.

²⁰ См.: там же.

поселения более 80% и до 25% — 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 г. недотационных поселений, удовлетворяющих нормам областного Закона, — 34; поселений, уровень дотационности которых более 80%, — 5. На 2014 г. количество недотационных поселений составляет в Ленинградской области 41 муниципальное образование, а число поселений с уровнем дотационности более 80% — одно поселение.

Если бюджетом Ленинградской области в 2013 г. было, как указано выше, предусмотрено распределение 70 млн руб. на поддержку инициатив старост, то бюджетом 2014 г. на эти цели выделено 140 млн руб. В 2015 г. на государственную поддержку старост из бюджета субъекта Федерации выделено 210 млн руб.

Описав в общих чертах 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 области²¹, 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. Более 10 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»²².

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 относительно удаленными исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. Очевидно, что староста должен быть тем, кто учитывал бы «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»²³.

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, по ее мнению, 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 тер-

²¹ См.: Иванова Е.Ю. Территориальное общественное самоуправление в сельских поселениях: проблемы деятельности и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6. С. 75.

²² Кытманова Н.М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект. Дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2004. С. 145.

²³ 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 г.). С. 6.

риториальному общественному самоуправлению, поскольку ориентирован не на коллективное принятие и реализацию решений местным сообществом, а на проведение старостой в жизнь решений органов местного самоуправления”²⁴.

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 общественно-самоуправления состоит в том, что инициатива создания ТОС принадлежит населению²⁵. Так, согласно ч. 1 ст. 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 ст. 2 указанного Закона часть территории поселения, на которой осуществляют 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”²⁶. Вопреки произошедшему расширению перечня форм прямой демократии сократилась степень участия населения в решении вопросов местного значения²⁷. 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 граж-

дан 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 граждане²⁸.

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 последних. 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 состава этого совета.

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 старост²⁹. После вступления в силу данного Закона сформированы девять округов, в границах которых избраны на собраниях граждан девять 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

²⁴ Баженова О.И. Об отдельных экономических и муниципальных предпосылках преодоления кризиса сельских территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 4. С. 32.

²⁵ Автор выражает признательность доктору юрид. наук И.В. Бабичеву.

²⁶ Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 14.

²⁷ См.: там же. С. 38.

²⁸ См.: Усанов В.Е. Самоорганизация населения как основа эффективности местного самоуправления в России // Гос. и право. 2012. № 6. С. 29.

²⁹ См.: Решение совета депутатов муниципального образования Шугозерское сельское поселение Тихвинского муниципального района Ленинградской области “Об утверждении новой редакции Положения о старосте” от 17 декабря 2010 г. // Реестр нормативных правовых актов муниципальных образований // http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/act_municipal_education/

одном из девяти общественных советов³⁰. Из членов общественных советов избраны (по количеству территорий) девять 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 достаточно серьезный организационный ресурс развития местного самоуправления в современной России, который очевидным образом следует использовать. Совершенно уместным здесь будет, как верно отмечено³¹, проведение муниципально-правовых экспериментов³².

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 области³³.

Второй вывод дает нам повод ответить на некоторые небанальные 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 бытом³⁴.

Изложенный опыт 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.

³⁰ См.: Решение совета депутатов муниципального образования Шугозерское сельское поселение Тихвинского муниципального района Ленинградской области “Об организации деятельности на территории Шугозерского сельского поселения общественных советов и старост сельских населенных пунктов” от 9 апреля 2013 г // Там же.

³¹ См.: *Джагарян Н.В.* Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 67.

³² См., например: *Макаров И.И.* Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал рос. права. 2013. № 10. С. 69–75.

³³ См.: *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 гос. ун-та. Сер. “Право”. 2013. № 2. С. 139.

³⁴ См.: *Усанов В.Е.* Самоорганизация населения как основа эффективности местного самоуправления в России. С. 27.