

УДК/UDC 352

Институт сельских старост в системе органов местного самоуправления: история и современность

Тосунов Диомид Феликсович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: diomidtosunov@9gmail.com

Шаповалов Анатолий Вячеславович

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: anatolyinfo@mail.ru

SPIN-код: 3424-4583

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы, связанные с упразднением органов местного самоуправления и введением в связи с этим должности сельского старосты. Изучается история появления данной должности, полномочия, которые были возложены на этих должностных лиц в пореформенный период отечественной истории. Возвращение должности назначаемого сельского старосты, к тому же наделенного властными полномочиями, свидетельствует о принадлежности его в современной России скорее к органам исполнительной власти, обеспечивающим информирование населения о принятых решениях, чем к органам местного самоуправления. Некоторыми субъектами Российской Федерации уже приняты законы, регулирующие правовой статус данных должностных лиц. В статье указывается на политические и социальные последствия подобного рода замены в виде ухудшения качества жизни населения сельских территорий, снижения общественной активности и сохранения тенденции к оттоку населения сельских территорий.

Ключевые слова: история местного самоуправления, крестьянская реформа, полномочия, сельские поселения, Европейская хартия местного самоуправления.

The institute of village heads in the system of local self-government bodies: past and present

Tosunov Diomid Feliksovich

student in the master's programme of the Faculty of Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: diomidtosunov@9gmail.com

Shapovalov Anatoliy Vyacheslavovich

Candidate of Law, assistant professor of the Department of Theory and History of State and Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: anatolyinfo@mail.ru

SPIN Code: 3424-4583

Abstract

The article examines issues related to the abolition of local government and the introduction of the post of village mayor, the history of its appearance, the powers that were entrusted to these officials during the reformed period of national history. The reinstatement of the post of appointed village mayor, who is also empowered, demonstrates that he belongs to the executive branch, which ensures that the population is informed of the decisions taken than that of the local government. Some entities in the Russian Federation have already enacted laws regulating the legal status of these officials. The article points to the political and social consequences of this type of replacement in the form of a deterioration in the quality of life of the rural population, a decline in social activity and a continuing trend towards rural outflows.

Key words: history of local government, peasant reform, powers, rural settlements, European Charter of Local Government.

Реформа местного самоуправления современной России возродила институты, существовавшие в данной сфере более 150 лет назад. Так, должность сельского старосты в истории органов местного самоуправления была введена в связи с отменой крепостного права, а нормы о правах

и обязанностях сельских старост предусматривались «Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» (ст. 58–66) [1]. В разъяснениях, составленных на основании данного положения, а также других актов того периода положение сельского старосты определяется как «постоянного поверенного мира по делам хозяйственным» [2, с. 35]. Современники реформ отмечали, что их деятельность носила «общеполлицейский характер» [3, с. 24].

Положением предусматривались обязанности сельского старосты по делам общественным, в которые входили:

- 1) обязанности по созыву сельского схода (как по собственной инициативе, так и по распоряжению земского участкового начальника или волостного старшины), обязанности по приведению в исполнение приговоров сельских сходов, волостного управления, мировых учреждений и волостных судов;
- 2) наблюдение за целостностью межевых знаков, а в случае нарушения границ владения составление акта о правонарушении;
- 3) наблюдение за содержанием дорог, мостов, переправ и другой инфраструктуры на землях сельского общества;
- 4) наблюдение за сбором с крестьян податей и повинностей, а в случае неплатежей (с согласия сельского общества) обращение взыскания на имущество неплательщиков, направление неплательщика на заработки в том же или соседнем уезде, определение такому домохозяину опекуна, без разрешения которого крестьянин не имел права распоряжаться своим имуществом;
- 5) принятие мер к понуждению крестьян к исполнению договорных обязательств по отношению друг к другу;
- 6) принятие мер по охране общественного порядка (пресечение бродяжничества, предварительное дознание по делам о преступлении, предупреждение потрав посевов и т. д.).

Сельские старосты безотлагательно по требованию помещика обязаны были принимать меры к предотвращению бунтов и насилия, принимать меры по охране жизни, имущества помещика и проживающих с

ним лиц, созывать по его требованию сельские сходы. По мнению современников крестьянской реформы, законодательство о крестьянском самоуправлении пореформенного периода ставило своей целью сохранить его сословность: «Положения 19-го февраля должны были оберегать крестьян и в области администрации, и в области суда от разлагающего действия общественного строя, в котором реформы прошлого царствования сильно поколебали начала сословности» [3, с. 20].

Сегодня положение старосты сельских поселений определяется в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» как лица, обеспечивающего взаимодействие органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, муниципальном округе, городском округе или на межселенной территории (ст. 27.1) [4]. Согласно ч. 5. ст. 27.1 вышеуказанного закона сельский староста:

- взаимодействует с органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями, учреждениями и иными организациями по вопросам местного значения в сельском населенном пункте;
- взаимодействует с населением посредством участия в сходах, собраниях, конференциях граждан, направляет по результатам таких мероприятий обращения и предложения, в т. ч. оформленные в виде проектов муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению органами местного самоуправления;
- информирует жителей сельского населенного пункта по вопросам организации и осуществления местного самоуправления, а также содействует в доведении до их сведения иной информации, полученной от органов местного самоуправления;
- содействует органам местного самоуправления в организации и проведении публичных слушаний и общественных обсуждений, обнародовании их результатов в сельском населенном пункте.

Законодательными актами отдельных субъектов Российской Федерации также предусматривается должность сельского старосты. Например, по Закону Республики Алтай от 25 ноября 2016 г. № 76-РЗ «О старостах сельских населенных пунктов в Республике Алтай» в полномочия сельских старост входит обеспечение взаимодействия по вопросам жизнеобеспечения населения с органами государственной власти и местного самоуправления, доведение информации, полученной от вышеуказанных органов, до сведения населения, а также информирование граждан об угрозе возникновения различного рода чрезвычайных ситуаций [5]. Конкретные полномочия закрепляются за сельским старостой уставом сельского поселения. Таким образом, сельский староста является должностным лицом, наделенным властными полномочиями.

В пореформенный период сельский староста избирался крестьянами и выполнял возложенные на него обязанности на общественных началах. Однако на время службы в вознаграждение за труд сельский староста освобождался от уплаты натуральных повинностей, которые за него уплачивало сельское общество. Сельский сход вправе был назначить ему вознаграждение. Не подлежали в период службы сельские старосты и телесным наказаниям [2, с. 40].

Современное российское законодательство не предусматривает наделение полномочиями старост посредством выборов. Участие населения ограничивается представлением кандидатуры старосты, избранного на сельском сходе. Назначается он представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан. В компетенцию представительного органа входит также прекращение полномочий сельского старосты по представлению схода граждан сельского населенного пункта (ч. 5 ст. 27.1).

Староста сельского населенного пункта не является лицом, замещающим государственную должность, должность государственной гражданской службы, муниципальную должность или должность муниципальной службы, не может состоять в трудовых отношениях и иных

непосредственно связанных с ними отношениях с органами местного самоуправления, а также старостой не может быть назначено лицо, замещающее вышеуказанные должности. Ограничениями к занятию должности является недееспособность и наличие судимости. Срок полномочий старосты сельского населенного пункта устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Таким образом, в отличие от пореформенного законодательства, должность сельского старосты является назначаемой, что свидетельствует о «встраивании» его в систему органов власти, ее централизации, сокращении участия населения в выборах даже низового звена местного самоуправления, что противоречит самой идее, изложенной в Европейской хартии местного самоуправления [6].

Введение должности сельского старосты является частью преобразований по объединению входящих в муниципальный район поселений в единый городской округ, после чего упраздняются поселенческие органы местного самоуправления, а поселения и сам муниципальный район утрачивают статус муниципальных образований. Указанные преобразования имеют далеко идущие последствия, поскольку, во первых, местное самоуправление фактически превращается в способ «доведения» решений исполнительной власти до местного населения, во-вторых, сокращение местного депутатского корпуса выталкивает из общественной жизни активную молодежь, желающую действовать во благо общества. Следует согласиться и с тем, что упразднение поселенческого уровня местного самоуправления с заменой выборных органов сельскими старостами приведет также к непрофессионализму в данной сфере. Кроме того, старосты по объективным причинам могут быть избраны далеко не во всех населенных пунктах, что означает превращение местного самоуправления в фикцию [7]. Упразднение поселенческого уровня муниципальных образований неизбежно повлечет:

- сокращение социально-значимых организаций, таких как фельдшерско-акушерские пункты, школы, отделения полиции и банки;

- ухудшение качества жизни населения территорий, оказавшихся на периферии городского округа;
- увеличение оттока населения с территорий ранее самостоятельных сельских поселений;
- снижение предпринимательской активности.

С 2021 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает выдвижение так называемого инициативного проекта в целях реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования или его части, по решению вопросов местного значения или иных вопросов, направляемых в местную администрацию [8]. Инициативный проект в обязательном порядке должен быть поддержан местной администрацией, в связи с чем полагаем, что он не сможет заменить непосредственное участие населения в решении вопросов местного значения, составляющее сущность местного самоуправления.

Таким образом, обращение к историческому прошлому и современному состоянию правового регулирования статуса сельского старосты свидетельствует о несоответствии его идее и принципам местного самоуправления: выборности и самостоятельности населения в решении проблем своих территорий.

Список литературы

1. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости / Сост. Н. Макшеев. 4-е изд., доп. всеми узаконениями по 1-е июля 1899 г. Неофиц. изд. Москва: Типо-литогр. Кушнерева, 1899. XLVIII, 317 с.
2. Чоглоков Л. А. Руководство для сельских старост о порядке исполнения обязанностей, возложенных на них законом. Пермь: Типо-литогр. Губ. Правл., 1896.
3. Головин К. Ф. Наше местное управление и местное представительство. С.-Петербург: Тип. М. М. Стасюлевича, 1884. [2], VIII, 158 с.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 08.10.2003. Допвыпуск № 0 (3316).
5. О старостах сельских населенных пунктов в Республике Алтай (с изменениями и дополнениями): Закон Республики Алтай от 25.11.2016 № 76-РЗ

// Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/444788828> (дата обращения: 04.10.2020).

6. Европейская хартия местного самоуправления. Страсбург, 15.10.1985 // Совет Европы. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (дата обращения: 05.10.2020).

7. Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 53-го специального заседания на тему: «Право граждан на участие в местном самоуправлении: проблемы и перспективы» // Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/562/> (дата обращения: 06.10.2020).

8. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 20.07.2020 № 236-ФЗ // Российская газета. № 162 (8216). 24.07.2020.

References

1. General provision on the peasants who emerged from serfdom / Comp. N. Maksheev. - 4th ed., Add. all legalizations up to July 1, 1899. Neofits. ed. - Moscow: Tipo-lit. Kushnerev, 1899. XLVIII, 317 p.

2. Choglokov L. A. A guide for village heads on the procedure for fulfilling the duties assigned to them by law. Perm: Typo-lithograph. Lips. Rule., 1896

3. Golovin K. F. Our local government and local representation / K. Golovin. - St. Petersburg: Type. M. M. Stasyulevich, 1884. [2], VIII, 158 p.

4. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No 131-FZ // Russian newspaper. 08.10.2003. Additional issue No. 0 (3316).

5. On the elders of rural settlements in the Altai Republic (with amendments and additions): Law of the Altai Republic of November 25, 2016 N 76-RZ // Electronic fund of legal and regulatory technical documentation URL: <http://docs.cntd.ru/document/444788828> (date accessed: 10/04/2020).

6. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg 15 October 1985 // Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a105> (access date: October 05, 2020).

7. Recommendations of the Council under the President of the Russian Federation for the development of civil society and human rights following the results of the 53rd special meeting on the topic: "The right of citizens to participate in local self-government: problems and prospects" // Council under the President of the Russian

Federation for the development of civil society and human rights. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/562/> (access date: October 06, 2020).

8. On amendments to the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation": Federal Law of 20.07.2020 N 236-FZ (entered into force from 01.01.2021) // Rossiyskaya Gazeta. No. 162 (8216). 2020.