**Функционирование института старост**

**в Российской Федерации**

Согласно части 1 статьи 33 Федерального закона от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131) наряду с предусмотренными Законом № 131 формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, Закону № 131 и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

В соответствии с письмом Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 сентября 2014 № 3.20-25/606/154728 в силу данной правовой нормы институт старост является одной из форм реализации права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Реализация указанного права может устанавливаться законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования либо иным муниципальным нормативным правовым актом.

В Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 № 151-р, отмечено, что дальнейшее совершенствование института местного самоуправления предлагается осуществлять, в том числе, путем развития и поддержки деятельности органов территориального общественного самоуправления и сельских старост.

Правовое регулирование статуса старост в субъектах Российской Федерации отличается большой вариативностью: от простого упоминания о наличии такого должностного лица до принятия специальных законов на данную тему.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал:

- 14 субъектов Российской Федерации, в которых приняты специальные законы о старостах (республики: Алтай, Коми, Тыва, Хакасия; области: Вологодская, Кемеровская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Томская, Тульская, Ульяновская; Еврейская автономная область и Забайкальский край);

- 2 субъекта Российской Федерации, в которых деятельность старост регулируется законами о содействии развитию иных форм местного самоуправления (Ленинградская и Магаданская области);

- 6 субъектов, в законодательстве которых только упоминается о функционировании института старост (Республика Бурятия, Красноярский и Ставропольский края, Владимирская и Курганская области, Ненецкий автономный округ).

Как в указанных, так и в иных субъектах Российской Федерации, в которых на законодательном уровне вопрос о старостах никак не решен, муниципалитеты самостоятельно принимают нормативные акты, регламентирующие работу старост.

Например, такие акты приняты сельскими поселениями в республиках Башкортостан, Марий Эл, Удмуртия, Чувашия, Нижегородской, Самарской областях.

Упоминания о старостах в муниципальных актах встречаются в республиках Татарстан и Мордовия, Кировской, Пензенской и Саратовской областях, Пермском крае.

Анализ регионального законодательства, а также муниципальных нормативных актов выявил, что субъекты Российской Федерации и муниципалитеты по-разному подходят к регламентации института старост.

Эти различия проявляются в следующем.

Во-первых, установление обязательности наличия старост в населенных пунктах.

В подавляющем большинстве субъектов данный вопрос отдан на усмотрение органам власти сельских поселений, которые сами устанавливают необходимость и порядок введения института старост на своих территориях (Республика Алтай, Ленинградская и Томская области).

Но есть и исключения. Так, в Оренбургской и Ульяновской областях губернаторы своими актами определяют, на территории каких населенных пунктов будут действовать старосты. В Оренбургской области также установлен критерий обязательности наличия сельского старосты в сельском населенном пункте – отдаленность сельского населенного пункта от административного центра более чем на 10 километров.

В-вторых, статус старост и их «встроенность» в действующие механизмы публичной власти.

Так, в ряде субъектов Российской Федерации староста – это уполномоченный представитель главы муниципального образования в населенном пункте, являющийся муниципальным служащим (Ставропольский край, Ненецкий автономный округ).

В других субъектах староста встроен в систему территориального общественного самоуправления (Республика Марий Эл, Нижегородская область, Московская область).

Некоторые регионы декларируют, что органы местного самоуправления поселения руководят деятельностью старосты, хотя и не раскрывают, в чем это руководство выражается (республики Башкортостан и Удмуртия), либо прямо указывают, что староста исполняет поручения главы поселения (Ленинградская область).

 Чаще всего институт старост рассматривается в законодательстве субъектов Российской Федерации и муниципальных нормативных актах как форма (наряду, например, с ТОС) реализации права граждан на участие в осуществлении местного самоуправления. Соответственно, староста не встроен в механизмы государственной или муниципальной власти и не является лицом, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной гражданской или муниципальной службы (Чувашская Республика, Новосибирская, Омская, Рязанская области).

Следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации старосты, хотя и не встроены в какие-либо властные институты, но назначаются главами регионов (Оренбургская и Ульяновская области) либо главами сельских поселений (Республика Алтай) на основании предложений жителей соответствующих населенных пунктов.

В-третьих, цели, для достижения которых вводится институт старост.

Описание целей, ради которых вводится институт старост, отличается вариативностью в законах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах.

Целями могут быть:

- оказание содействия органам местного самоуправления сельских поселений в реализации ими своих полномочий в сфере благоустройства соответствующей территории населенного пункта сельского поселения, жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, профилактики терроризма и экстремизма (Республика Алтай);

- представление интересов населения населенного пункта при взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями (Еврейская автономная область, Томская область);

- организация работы с населением для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (Чувашская Республика);

- оказание в границах населенного пункта содействия Губернатору области в реализации его полномочий в сфере организации местного самоуправления (Оренбургская и Ульяновская области).

В-четвертых, моральное и материальное стимулирование работы старост.

Решение данных вопросов напрямую связано с правовым статусом старост.

Если староста является муниципальным служащим (Ставропольский край, Ненецкий автономный округ), то оплата его труда (включая оклад и надбавки) регламентируется региональным законодательством о муниципальной службе и осуществляется из местных бюджетов.

В Оренбургской и Ульяновской областях старостам ежемесячно выплачиваются из областного бюджета компенсационные выплаты в размере 2000 и 500 рублей соответственно.

Работа старосты может поощряться органами местного самоуправления поселений путем объявления благодарности, награждения почетной грамотой, выплаты единовременного денежного вознаграждения, возмещения транспортных расходов, освобождения от уплаты местных налогов (Чувашская Республика, Самарская область).

Расходы на содержание старост, включенных в систему ТОС, покрываются за счет собственных средств ТОС, формируемых из добровольных взносов и пожертвований и иных не запрещенных законом источников (Республика Марий Эл).

В некоторых субъектах муниципалитеты прямо предусматривают, что старосты осуществляют свою деятельность на безвозмездной основе, общественных началах (республики Башкортостан, Удмуртия).

Применительно к Республике Татарстан можно отметить, что единственным источником финансирования деятельности старост являются только местные бюджеты. Никаких дополнительных ресурсов на эти цели в республиканском бюджете не предусмотрено.

Таким образом, регулирование деятельности старост отличается большой вариативностью и в отсутствии единой федеральной законодательной базы регионы и муниципалитеты сами занимаются регулированием данного вопроса, основываясь на собственном понимании сущности института старост.