



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ПРИМОРСКОГО КРАЯ

Аппарат Законодательного Собрания

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

ул. Светланская, 22, г. Владивосток, 690110
Тел. (423) 264-23-40, факс (423) 220-54-99
pravo@zspk.gov.ru, www.zspk.gov.ru

23.12.2020 № 02-12/175

На № _____ от _____

О результатах мониторинга
правоприменения

Председателю комитета
Законодательного Собрания
Приморского края по
региональной политике,
законности и международному
сотрудничеству

Текиеву Д.А.

Уважаемый Джамбулат Абдулхалимович!

В соответствии с пунктом 8.1 Положения о порядке проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Приморского края, принятых Законодательным Собранием Приморского края, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Приморского края от 31 октября 2012 года № 422, направляем Вам информацию о результатах мониторинга правоприменения Закона Приморского края от 3 августа 2018 года № 329-КЗ "О сельских старостах в Приморском крае".

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

Начальник управления

И.А. Володина

Яковенко
Светлана Олеговна
2401102

Законодательное Собрание
Приморского края
Комитет по региональной политике,
законности и международному
сотрудничеству
Входящий № 14/3
18 января 2021 г.

Закон Приморского края от 3 августа 2018 года № 329-КЗ "О сельских старостах в Приморском крае"

1. Законодательство, регулирующие отношения, связанные с правовым статусом сельского старосты

По итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления, состоявшегося 5 августа 2017 года в городе Кирове, было предложено определить правовые основы института сельского старосты в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории.

Федеральным законом от 18 апреля 2018 года № 83-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления" в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" внесены изменения, направленные на оптимизацию форм взаимодействия органов местного самоуправления и населения с целью расширения возможностей жителей влиять на решения, принимаемые органами местного самоуправления.

Так, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дополнен статьей 27¹ "Староста сельского населенного пункта", которой установлен комплекс положений, определяющих правовой статус старост сельских населенных пунктов.

Согласно части 1 статьи 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" для организации взаимодействия 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, может назначаться староста сельского населенного пункта (далее - сельский староста, староста).

Выдвижение кандидатуры сельского старосты осуществляется на сходе жителей населенного пункта. Староста как общественный уполномоченный не входит в структуру органов местного самоуправления.

Староста сельского населенного пункта назначается представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт, по представлению схода граждан сельского населенного пункта из числа лиц, проживающих на территории данного сельского населенного пункта и обладающих активным избирательным правом (часть 2 статьи 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Кроме этого, статьей 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" урегулированы такие вопросы, как:

кто не может быть назначен старостой сельского населенного пункта;
случаи досрочного прекращения старостой сельского населенного пункта полномочий;

основные права и полномочия старосты сельского населенного пункта для решения возложенных на него задач.

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

На основании части 7 статьи 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" гарантии деятельности и иные вопросы статуса старосты сельского населенного пункта могут устанавливаться уставом муниципального образования и (или) нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Также законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций может быть установлено иное наименование должности старосты сельского населенного пункта.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты отдельные законы, регулирующие вопросы деятельности и статуса старост сельских населенных пунктов (например, в Алтайском крае, Амурской области, Белгородской области, Владимирской области, Вологодской области, Нижегородской области, Омской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе и др.).

В ряде субъектов Российской Федерации вопросы деятельности старосты сельского населенного пункта урегулированы путем внесения изменений в действующие правовые акты (например, в Республике Бурятия, Республике Саха (Якутия), Республике Калмыкия, Забайкальском крае, Хабаровском крае, Астраханской области, Магаданской области и др.).

В целях реализации предоставленных Приморскому краю как субъекту Российской Федерации полномочий принят Закон Приморского края от 3 августа 2018 года № 329-КЗ "О сельских старостах в Приморском крае", который регулирует следующие вопросы:

- порядок назначения старосты;
- срок полномочий старосты;
- полномочия старосты;
- гарантии деятельности старосты.

Кроме этого, указанным Законом Приморского края установлено иное наименование должности старосты сельского населенного пункта - сельский староста.

В соответствии со статьей 1 Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" сельский староста - лицо, назначаемое для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в

сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории.

Вместе с тем Федеральным законом от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в статью 27¹ внесены изменения, согласно которым староста сельского населенного пункта может назначаться не только в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории, а также и в муниципальном округе.

Учитывая изложенное, необходимо часть 1 статьи 1 Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" после слов "расположенном в поселении," дополнить словами "муниципальном округе,", а также дополнить подпункт "в" пункта 1 статьи 4 данного Закона Приморского края после слов "входит в состав" словом "муниципального.". На необходимость внесения указанных изменений указала также Дума Чугуевского муниципального округа.

Кроме того, в преамбуле Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" установлено, что он определяет правовой статус сельского старосты в Приморском крае.

Учитывая, что правовой статус определен статьей 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а к полномочиям субъекта Российской Федерации отнесено лишь регулирование вопросов гарантий деятельности и иных вопросов статуса старосты (часть 7 статьи 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"), представляется целесообразным использование более корректной формулировки в преамбуле Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае".

В целом анализ действующего законодательства показал, что Закон Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" принят в рамках полномочий субъекта Российской Федерации, коррупциогенных факторов не содержит. В судебном порядке ни Закон Приморского края в целом, ни его отдельные положения не обжаловались.

2. Практика применения Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае "

В рамках проведения мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" получена и проанализирована информация прокуратуры Приморского края, Правительства Приморского края, а также ряда муниципальных образований Приморского края.

По информации прокуратуры Приморского края, в ходе проверочных мероприятий исполнения Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" в 2019 году, первом полугодии 2020 года нарушения

законодательства в указанной сфере органами прокуратуры края не выявлялись.

Практически во всех уставах муниципальных образований Приморского края урегулированы вопросы деятельности сельского старосты, установлен срок полномочий сельского старосты.

Выборочный анализ уставов муниципальных образований Приморского края показал, что в большинстве муниципальных образований наименование сельского старосты используется в соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - староста сельского населенного пункта, а не в соответствии с Законом Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" - сельский староста.

В одних случаях это обусловлено тем, что соответствующие изменения вносились в уставы муниципальных образований до принятия Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае", а после не были приведены в соответствие с данным Законом Приморского края (например, Дальнегорский городской округ, Екатериновское сельское поселение Партизанского муниципального района, Краснокутское сельское поселение Спасского муниципального района). В других случаях нормы, регламентирующие деятельность сельского старосты, были приняты после принятия Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае", но без учета его положений (например, Октябрьский муниципальный округ, Пограничный муниципальный округ, Тернейский муниципальный округ, Ханкайский муниципальный округ, Дальнереченский городской округ, Лесозаводский городской округ, Уссурийский городской округ).

Кроме этого, в уставах таких муниципальных образований, например, как Ольгинский муниципальный район, Октябрьский муниципальный округ, Чугуевский муниципальный округ, Дальнекутское сельское поселение и Лукьяновское сельское поселение Красноармейского муниципального района, установлено, что срок полномочий старосты сельского населенного пункта не может быть менее двух и более пяти лет. Однако в соответствии с частью 5 статьи 27¹ Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в уставе муниципального образования должен быть определен конкретный срок полномочий сельского старосты.

Практически во всех муниципальных образованиях Приморского края срок полномочий сельского старосты составляет 5 лет.

В соответствии с информацией департамента внутренней политики Приморского края на территории Приморского края сельский староста назначен в следующих населенных пунктах:

Партизанский городской округ: села Казанка, Мельники, Залесье, Серебряное, Хмельницкое, железнодорожная станция Фридман, железнодорожный разъезд Красноармейский;

Дальнереченский муниципальный район: Ореховское сельское поселение (поселки Поляны, Мартынова Поляна, Боголюбовка),

Ракитненское сельское поселение (села Лобановка, Ясная Поляна), Рождественское сельское поселение (села Рождественка, Голубовка, Солнечное), Сальское сельское поселение (села Звенигородка, Сухановка, железнодорожная станция Эбергард);

Кавалеровский муниципальный район: Устиновское сельское поселение (село Суворово);

Михайловский муниципальный район: Новошахтинское городское поселение (село Павловка);

Надеждинский муниципальный район: Раздольненское сельское поселение (села Тереховка, Нежино, поселки Алексеевка, Городечное, Оленевод, Тимофеевка, Тихое, железнодорожные станции Барановский, Виневитино, железнодорожный разъезд 9208 км, казарма 25 км);

Ольгинский муниципальный район: Молдавановское сельское поселение (деревня Молдавановка, поселок Горноводное);

Октябрьский муниципальный округ: села Владимировка, Галенки, Гранатовка, Держинское, Запроточный, Заречное, Ильичевка, Константиновка, Липовцы, Новогеоргиевка, Полтавка, Поречье, Синельниково-1, Синельниково-2, Старореченское, Струговка, Фадеевка, Чернятино, поселок Ильичевка;

Партизанский муниципальный район: Владимиро-Александровское сельское поселение (село Хмыловка), Екатериновское сельское поселение (села Голубовка, Новая Сила, поселок Боец Кузнецов), Золото долинского сельское поселение (село Перетино), Новицкое сельское поселение (село Фроловка, поселок Николаевка, хутор Орел и железнодорожный разъезд Водопадное), Сергеевское сельское поселение (села Молчановка, Южная Сергеевка, поселки Слинкино и Романовский Ключ, хутор Ратное), Новолитовское сельское поселение (село Новолитовск, деревни Васильевка и Кирилловка, поселок Волчанец), поселок Партизан;

Пограничный муниципальный округ: поселки Байкал, Таловый, села Барано-Оренбургское, Бойкое, Дружба, Духовское, Рубиновка, Садовый, Софье-Алексеевское, Украинка, железнодорожные станции Гродеково-2, Пржевальская;

Пожарский муниципальный район: Соболинское сельское поселение (село Ясневый), Федосьевское сельское поселение (села Бурлит, Алчан), Краснояровское сельское поселение (села Олон, Охотничий);

Хасанский муниципальный район: Зарубинское городское поселение (села Андреевка, Витязь), Барабашское сельское поселение (села Занадворовка, Овчинниково, Филипповка), Безверховское сельское поселение (село Перевозная);

Ханкайский муниципальный округ: села Алексеевка, Новоселище, Пархоменко, Платоно-Александровское;

Хорольский муниципальный округ: села Луговой, Лукашевка, Петровичи, Стародевица, железнодорожная станция Хорольск;

Шкотовский муниципальный район: Подъяпольское сельское поселение (поселок Мысовой).

По информации большинства представительных органов муниципальных образований Приморского края, проблем при реализации Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" не возникает, предложений по совершенствованию действующего законодательства не имеется, обращений граждан не поступало.

В то же время согласно информации, направленной в адрес Законодательного Собрания Приморского края представительными органами Дальнереченского муниципального района, Кавалеровского муниципального района, Михайловского муниципального района, Яковлевского муниципального района, основной проблемой реализации Закона Приморского края на территории сельских населенных пунктов является отсутствие возможности вознаграждения сельских старост в связи с отсутствием в бюджете достаточных средств. Указанная проблема также отмечена Спасским муниципальным районом, Ханкайским муниципальным округом в информации департамента внутренней политики Приморского края.

По мнению Думы Михайловского муниципального района, возможность оплаты труда сельского старосты должна быть указана в Законе Приморского края.

Тем не менее в ряде муниципальных образованиях в положениях о старостах сельских населенных пунктов предусмотрено объявление благодарности и (или) объявление благодарности с выплатой денежного вознаграждения за счет средств местного бюджета (например, в Федосеевском сельском поселении Пожарского муниципального района, Дальнекутском сельском поселении Красноармейского муниципального района, Золотодолинском сельском поселении Партизанского муниципального район).

Кавалеровский муниципальный район озвучил проблему, связанную с отсутствием финансовой возможности сельского поселения не только по выплате вознаграждения сельскому старосте, но и по обеспечению его деятельности в целом.

В силу статьи 5 Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" сельскому старосте выдается удостоверение старосты в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования, в состав которого входит сельский населенный пункт.

Однако, как следует из информации, полученной от представительных органов муниципальных образований Приморского края, соответствующие акты не приняты на территории Дальнегорского городского округа, Лесозаводского городского округа, Уссурийского городского округа, в поселениях Михайловского муниципального района, Кавалеровского муниципального района, Спасского муниципального района, Хасанского муниципального района.

В качестве предложения по повышению эффективности деятельности сельских старост Думой Кавалеровского муниципального района

предложено проведение обучения сельских старост, администрации сельских поселений, а также более активная работа с населением поселений в этом направлении.

3. Результаты мониторинга правоприменения Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае"

Подводя итог проведенному мониторингу правоприменения, следует отметить, что Законом Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" гарантированные права, свободы и законные интересы человека и гражданина не нарушены.

В ходе анализа не установлено искажения смысла положений указанного Закона Приморского края при его применении, фактов принятия неправомερных или необоснованных решений, совершения действий (бездействий), связанных с неверным толкованием норм Закона Приморского края, формирования противоречивой практики его применения.

Проблемы правоприменительного характера, выявленные в ходе мониторинга и касающиеся отсутствия в бюджетах муниципальных образований достаточных денежных средств для обеспечения деятельности сельских старост, не связаны с правовыми недостатками, пробелами, дефектами Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае".

В связи с принятием Федерального закона от 1 мая 2019 года № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в соответствии с которым староста сельского населенного пункта может назначаться не только в сельском населенном пункте, расположенном в поселении, городском округе или на межселенной территории, а также и в муниципальном округе, необходимо часть 1 статьи 1 Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" после слов "расположенном в поселении," дополнить словами "муниципальном округе,", а также дополнить подпункт "в" пункта 1 статьи 4 данного Закона Приморского края после слов "входит в состав" словом "муниципального,".

Кроме того, в целях использования более корректной формулировки в преамбуле Закона Приморского края "О сельских старостах в Приморском крае" предлагается рассмотреть вопрос о внесении в нее соответствующих изменений.