

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД Уполномоченного по правам человека в Пермской области

«О РОЛИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНАХ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ»

На международном уровне вопросы осуществления местного самоуправления регламентирует Европейская Хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года.

В преамбуле Европейской Хартии сказано, что *«органы местного самоуправления являются одной из основ любого демократического строя, ... право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всем Государствами – членами Совета Европы, ... это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне, ... существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление»*.

В соответствии со статьей 3 Хартии под местным самоуправлением понимается *«право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах населения»*.

Пункт 2 статьи 4 Хартии предусматривает, что *«органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти»*.

Для Российской Федерации Хартия ратифицирована в соответствии с Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ и вступила в силу 1 сентября 1998 года.

Следует отметить две наиболее важные функции органов местного самоуправления предусмотренные Хартией: действия в интересах населения и полная свобода действий в сфере компетенции, не входящей в ведение какого-либо другого органа власти.

Подразумевается, что первая функция является более значимой, а потому ее решение органами местного самоуправления не может быть осуществлено без вхождения органов местного самоуправления в систему публично-правовых, законотворческих процессов с участием государственных органов различного рода.

Европейская Хартия местного самоуправления предусматривает, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом.

Так, согласно статье 12 Конституции РФ **«В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».**

Нормы данной статьи Конституции РФ находятся в определенной юридической коллизии с нормами ст.4 Хартии, так как норма Хартии «... по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти», подразумевает, что местное самоуправление орган власти, в то время как Конституция РФ прямого утверждения данного рода не содержит, указывая, что **«органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти».**

В соответствии со статей 130 Конституции РФ **«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».

Суть местного самоуправления - это **самостоятельное** решение населением вопросов местного значения.

Роль местного самоуправления в **«осуществлении народовластия»**, а также **«правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления»** устанавливает Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.09.1995 № 154-ФЗ.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона **«местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».**

Учитывая установленный факт, что основная задача органов местного самоуправления - это решение вопросов местного значения любыми предусмотренными действующим законодательством способами, в основном через выборные и другие органы, необходимо определить, что относит законодательство к вопросам местного значения.

Статья 1 Федерального закона раскрывает основные понятия, используемые в Законе, в том числе и понятие **«вопросы местного значения».**

Вопросы местного значения – это «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации».

Как следует из вышеприведенных норм, основная цель решений органов местного самоуправления – защита и представление интересов непосредственно населения территориального образования.

Наряду с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федеральными законами, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации вопросы местного самоуправления регулируют законы субъектов Российской Федерации.

На территории Пермской области действует Закон Пермской области «О местном самоуправлении в Пермской области» от 09.09.1995 № 358-576 (с последующими изменениями и дополнениями).

В областном законе используется следующее определение местного самоуправления – *«признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций в целях социально-экономического благополучия граждан на основе собственного труда населения, деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления».*

Вновь, как было указано ранее, в Законе подчеркивается, что деятельность органов местного самоуправления, есть ничто иное, как деятельность в интересах населения, направленная на достижение социально-экономического благополучия граждан, которое невозможно без надлежащего, то есть планомерного и последовательного представлении интересов населения в государственных органах любого уровня.

Следует отметить, что областной закон в статье 4 устанавливает основные принципы организации на территории Пермской области местного самоуправления.

В рамках данного доклада необходимо указать такие принципы, как:

- законности;
- **соблюдения прав и свобод человека и гражданина;**
- организационной обособленности органов местного самоуправления и взаимодействия их с органами государственной власти;
- сочетания общегосударственных и местных интересов;
- ответственности органов и должностных лиц органов местного самоуправления перед государством, населением, юридическими и физическими лицами;
- гласности и учета общественного мнения.

Статья 3 Закона Пермской области закрепляет формы участия граждан в местном самоуправлении. Так, граждане вправе участвовать в местном самоуправлении непосредственно и через своих представителей посредством:

«г) участия в работе органов местного самоуправления...

д) обращения в органы местного самоуправления с предложениями, заявлениями и жалобами...»

Согласно статье 11 Закона *«граждане могут обращаться в органы и к должностным лицам местного самоуправления с индивидуальными и*

коллективными обращениями (жалобами, запросами, предложениями и т.д.) в письменной или устной форме».

То есть, органы местного самоуправления есть первый, наиболее значимый орган по реализации гражданами целого ряда своих конституционных прав, в том числе и важнейшего права – права на обращение в различные органы.

Субъекты местного самоуправления обладают определенными властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, организациям и предприятия, зачастую (в основном в силу установленных законодательством бюджетных отношений), в ущерб функциям по защите интересов населения соответствующей территории.

При этом, согласно п. 1 ст. 44 областного Закона органы государственной власти области создают необходимые условия для развития местного самоуправления, оказывают содействие органам и должностным лицам местного самоуправления в осуществлении их полномочий, осуществляют правовое регулирование вопросов местного значения на территории области в соответствии с федеральным законом.

Таким образом, основное назначение органов местного самоуправления – это решение вопросов местного значения, зачастую инициированное самими жителями муниципального образования, осуществляемое, в том числе, и посредством обращения органов местного самоуправления в государственные органы различных уровней.

В связи с подготовкой настоящего Специального доклада Уполномоченным по правам человека был направлен запрос в адрес ГУИН Минюста РФ по Пермской области, Управление Судебного департамента в Пермской области, Законодательное Собрание Пермской области, Департамент федеральной государственной службы занятости населения по Пермской области, Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, Главное управление Минюста России по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу - о фактах обращения органов местного самоуправления в указанные органы с целью представления и защиты прав и интересов жителей муниципальных образований, о результатах рассмотрения данных обращений и принятых мерах.

Из поступивших ответов следует, что обращений от руководителей исполнительных и представительных органов местного самоуправления Пермской области по вопросам защиты прав граждан в вышеуказанные органы, согласно представленных ответов **не поступало**.

Данный факт свидетельствует либо о незнании руководителями органов местного самоуправления системы и полномочий означенных выше органов, их возможностей для разрешения имеющихся проблем, либо о недоверии к указанным органам. Перечень причин такого положения, разумеется, не может являться полным и, на мой взгляд, индивидуален для каждого муниципального образования.

Анализ обращений органов местного самоуправления в исполнительные органы государственной власти Пермской области выявил следующее.

Не поступали обращений в защиту интересов населения от органов местного самоуправления в адрес:

- департамента агропромышленного комплекса и продовольствия;
- департамента промышленности и науки;
- департамента культуры и искусства;
- департамента имущественных отношений;
- главного управления природопользования;
- главного управления экономики;
- управления капитального строительства;
- управления государственной вневедомственной экспертизы;
- информационно-вычислительного центра;
- управления жилищно-коммунального хозяйства;
- управления по обеспечению деятельности мировых судей;
- управления международных и внешнеэкономических связей;
- комитета строительства, архитектуры и градостроительства;
- комитета записи актов гражданского состояния;
- комитета социальной защиты населения;
- комитета по физической культуре, спорту и туризму;
- комитета по делам архивов;

Как следует из информации *дорожного комитета Пермской области* за 2002, 2003г.г. было 52 обращения, которые касались строительства и ремонта автодорог, из них 34 обращения были разрешены положительно.

В управление здравоохранения за 2002 год поступило 29 обращений, 7 - по вопросам строительства. Нужно отметить, что из семи указанных обращений в шести случаях были выделены средства. Как указано в ответе на запрос Уполномоченного *«По всем обращениям, касающихся вопросов оказания медицинской помощи, реструктуризации сети лечебных учреждений, лекарственного обеспечения граждан, финансирования лечебных учреждений, содержания жилья, установления группы инвалидности даны положительные исчерпывающие ответы»*.

Начальник *управления по охране окружающей среды Пермской области* А.В. Бражкин сообщил, что в управление поступают обращения руководителей представительных и исполнительных органов местного самоуправления, касающиеся вопросов охраны окружающей среды и затрагивающие интересы жителей соответствующих городов и районов области. Среди таких обращений, по его мнению, можно выделить:

Обращение администрации *Кунгурского района* от 20.03.2003 года по поводу неблагоприятной для здоровья населения экологической обстановки в зоне деятельности птицефабрики «Комсомольская». По итогам рассмотрения обращения председателя по охране окружающей среды Кунгурского района о загрязнении р.Ирень сточными водами МУП «Водоканал» г.Кунгура предприятие было привлечено к административной ответственности, совместно с администрацией города был согласован план реконструкции очистных сооружений.

В *главное управления финансов и налоговой политики Пермской области* за 2002 и 2003 годы поступило 5 обращений. Так, глава администрации *Верецагинского района* обратился в сентябре 2002 года о выделении дополнительных средств для погашения задолженности по льготным медикаментам и зубопротезированию по ФЗ «О ветеранах» и по Закону Пермской области «О социальной поддержке пенсионеров, имеющих большой трудовой стаж».

Ряд обращений поступал в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области. Так, в декабре 2002 года поступило ходатайство заместителя главы администрации муниципального образования *Бардымского района* об оказании содействия в разрешении вопроса о приобретении гражданства гражданам И. и Б., проживающим на территории района. В 2003 году в адрес Уполномоченного поступили обращения заместителя главы *Верецагинского района* А.В. Старкова в интересах инвалидов 3 группы (по вопросу предоставления льгот на электроэнергию), а также по вопросу пособий для детей-сирот. Оба указанные обращения приняты Уполномоченным по правам человека к производству, в связи с чем были предприняты меры по их разрешению.

В *департамент образования Пермской области* за период 2002-2003г.г. поступило 63 обращения от руководителей представительных и исполнительных органов местного самоуправления Пермской области, направленных на защиту прав граждан. Тематика обращений была различной: о выделении из областного бюджета денежных средств на приобретение жилья для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; о целевом поступлении выпускников школ в высшие учебные заведения области; о приобретении в рамках «Школьный автобус» автобусов для подвоза школьников к месту учебы; об оказании содействия в проведении капитального и текущего ремонта образовательных учреждений и т.д. Так, в департамент обратился глава администрации *Красновишерского района* с просьбой о выделении из областного бюджета средств на приобретение жилья для выпускников детских домов. Итогом рассмотрения обращения стал проект распоряжения губернатора области и внесение предложений о выделении 288 тыс. руб. на приобретение жилья детям – сиротам Красновишерского района.

Кроме того, для получения полного представления о роли органов местного самоуправления в процессе представления и защиты прав и свобод человека и гражданина в государственных органах различных уровней Уполномоченный обратился непосредственно к руководителям исполнительных и представительных органов местного самоуправления Пермской области с просьбой направить в адрес Уполномоченного информацию о фактах их обращений в органы государственной власти.

Ответы были получены от 36 глав органов местного самоуправления и 18 представительных органов местного самоуправления.

Анализируя полученные ответы, необходимо отметить, что **22 главы местного самоуправления и 10 руководителей местных представительных органов** указали на отсутствие фактов обращений в 2002-2003 годах (*главы городов: Гремячинска, Добрянки, Кунгура, Соликамска; районов: Березовского, Большесосновского, Еловского, Куединского, Нытвенского, Октябрьского,*

Ординского, Осинского, Оханского, Очерского, Пермского, Сивинского, Соликамского, Суксунского, Уинского, Усольского, Частинского, Чернушенского.

Представительные органы городов: Кизела, Кунгура; *районов:* Березовского, Еловского, Кунгурского, Суксунского, Уинского, Частинского, Чернушинского).

Из тех обращений органов местного самоуправления, что имели место, значительное количество касалось жилищных вопросов, в частности, выделения средств областного бюджета на предоставление жилья отдельным категориям граждан; государственная регистрация прав на недвижимость; нарушение жилищных прав несовершеннолетних (г.г. Лысьва, Пермь, Чердынский, Кунгурский районы и др.).

Следует отметить обращения, результатом которых стало положительное решение конкретных проблем, сложившихся на территории муниципального образования.

В 2003 году по жалобе трудового коллектива рабочих ООО «Призма-Н» администрация *Чердынского района* обратилась в прокуратуру Чердынского района, к государственному инспектору труда, в межрайонную инспекцию МНС России № 4 по Пермской области и Коми-Пермяцкому автономному округу. В результате обращения финансовая деятельность предприятия будет проверяться налоговыми органами. Работникам предложено создать профсоюзы для защиты их интересов, согласительную комиссию по заключению коллективного договора.

Администрация *Частинского района* вышла с инициативой в адрес комитета социальной защиты населения Пермской области о расширении зоны обслуживания служб социальной защиты населения относительно семей с асоциальным поведением. Данный вопрос был решен положительно – главой администрации принято решение о создании Центра социальной помощи семье и детям. В настоящее время Центр начал действовать.

Следует указать о факте обращения в феврале 2002 года главы самоуправления *г.Краснокамска* в адрес Законодательного Собрания Пермской области по вопросу снижения максимально-допустимой доли собственных расходов граждан на оплату услуг жилищно-коммунального хозяйства.

Администрация муниципального образования *«Горнозаводский район»* проинформировала, что в марте 2003 года администрация обратилась в прокуратуру Горнозаводского района с заявлением о проверке законности вынесенного Чусовской дистанцией электроснабжения предупреждения об отключении электроэнергии в пос. Бисер. Интересы населения не пострадали, так как отключения электроэнергии не произошло.

Глава *г.Перми* отметил, что полномочий, предоставленных законодательством органам местного самоуправления, бывает недостаточно для решения вопросов в интересах населения города, в связи с этим администрации г.Перми приходится обращаться в государственные, правоохранительные органы, к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Обращения в перечисленные органы направлялись, в том числе и в связи с непосредственными обращениями граждан к Главе города, в администрацию города и к должностным лицам.

В 2001 – 2002г.г. администрацией города и ее структурными подразделениями были направлены обращения: по вопросам жилищно-коммунального хозяйства (в прокуратуру Пермской области, Главному федеральному инспектору по Пермской области); по улучшению жилищных условий (в администрацию Пермской области, депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации П.В. Анохину); по вопросу социальной защиты граждан (в УВД г.Перми); по вопросу экологии в целях обеспечения благоприятной окружающей среды для населения (в ОВД Индустриального района г.Перми, прокуратуру Индустриального района г.Перми, Пермскую областную прокуратуру, в прокуратуру Мотовилихинского, Дзержинского районов г.Перми, УВД г.Перми).

В 2003 году обращения направлялись в адрес губернатора Пермской области о предоставлении льгот по оплате коммунальных услуг членам семьи инвалидов ВОВ в связи с обращениями ветеранов; в Пермскую транспортную прокуратуру о проведении проверки и принятия мер по нарушению трудового законодательства в части выплаты заработной платы и заключения коллективного договора в ООО «Камская судоходная компания»; исковое заявление в Арбитражный суд Пермской области о взыскании ущерба за невыполнение обязательства по договору по очистке городских лесов.

Ряд обращений органов местного самоуправления был направлен в Законодательное Собрание Пермской области. Кроме вышеперечисленных органов местного самоуправления, в Законодательное Собрание обращались: *Земское Собрание Большесосновского района, Гремячинская городская Дума, глава г.Кизела и др.*

Глава *г.Кизела* А.Н. Гаврилов также направил в адрес Уполномоченного информацию об обращении к первому заместителю Министра энергетики РФ Л.А. Тропко (по жилищным сертификатам для бывших шахтеров).

Незначительное количество обращений (исходя из объема решаемых задач и анализа социально-экономической ситуации в регионе) представительных и исполнительных органов местного самоуправления в государственные органы различных уровней говорит о достаточно формальном исполнении органами местного самоуправления Пермской области возложенных на них Законом Пермской области «О местном самоуправлении в Пермской области» функций по *«решению ... вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций в целях социально-экономического благополучия граждан на основе собственного труда населения, деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления».*

В целом, ответы, поступившие в адрес Уполномоченного, свидетельствуют о том, что органы местного самоуправления, в большинстве случаев, достаточно формально отнеслись к запросу Уполномоченного о предоставлении информации о фактах обращений, направленных ими в интересах жителей конкретных муниципальных образований.

В качестве положительного момента нужно отметить то, что органы местного самоуправления, как исполнительные, так и представительные, пытаются

самостоятельно решать проблемы, возникающие в конкретном муниципальном образовании.

Вместе с тем нередко для разрешения ситуации по существу и достижения эффективного результата полномочий органов местного самоуправления недостаточно.

В этом случае для решения проблем муниципального образования необходимы обращения в государственные органы различного уровня.

Зачастую в органы государственной власти поступают обращения от самих жителей той или иной территории, но не от глав муниципальных образований. Подтверждением этого являются факты нарушения прав жителей д.Павлово Ординского района, п.Юго-Камский Пермского района, г.Соликамска на благоприятную окружающую среду, многочисленные обращения ветеранов и инвалидов ВОВ на не предоставление льгот и компенсаций, лиц с ограниченными возможностями на отсутствие безбарьерной среды проживания, пенсионеров, учителей, врачей и т.д. Данный перечень является далеко неполным.

Большинство проблем, затрагиваемых в обращениях граждан в государственные органы различного уровня, находятся вне компетенции органов местного самоуправления, что зачастую и служит для них «оправданием» пассивной позиции.

На мой взгляд, такая позиция является неприемлемой, так как именно органы местного самоуправления, обладая необходимым аппаратом, включающим и юристов и экономистов, должны производит выявление, анализ и поиск путей разрешения возникающих проблем и, что самое важное, инициацию устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти различного уровня.

Своевременное, оперативное привлечение внимания государственных органов к проблемам того или иного муниципального образования на стадии прогнозирования, могло бы существенным образом предотвратить, а в иных случаях существенно снизить последствия, тех или иных происшествий различного характера.

Примером пассивной позиции органов местного самоуправления по разрешению проблем, требующих привлечения к их разрешению внимания всего комплекса государственных органов, является обращение в апреле 2003 года жителей г.Соликамска к губернатору Пермской области, Уполномоченному по правам человека, в управление по охране окружающей среды Пермской области, Федеральное государственное учреждение санитарно-эпидемиологического надзора по Пермской области в связи с функционированием свалки бытовых отходов вблизи жилых домов г.Соликамска.

Для всех без исключения органов местного самоуправления типична, хотя в силу действующего законодательства и закономерна, ситуация, когда в судебных органах они выступают в качестве ответчиков по искам граждан, либо в качестве истцов к гражданам муниципального образования, *но не в качестве представителей граждан по искам к государственным органам как федерального, так и регионального уровня.*

С 2001 года (с момента вступления в должность Уполномоченного по правам человека в Пермской области) не было ни одного случая выступления в Законодательном Собрании Пермской области главы муниципального образования с докладом о проблемах муниципального образования, а главное о возможных путях их разрешения. Разумеется, в Законодательном Собрании Пермской области интересы муниципальных образований представляют и защищают депутаты, но наличие прямого контакта депутатов с Главами администраций, представителями Собраний, Дум было бы более «живым», а потому более продуктивным.

Таким образом, следует сделать вывод, что на сегодняшний день органы местного самоуправления не используют всего комплекса предоставленных им законом прав по привлечению внимания к проблемам жителей муниципального образования путем обращения к государственным органам федерального и регионального уровня, не в должной степени задействуют для непосредственной защиты интересов жителей муниципальных образований систему правоохранительных и судебных органов.

Одной из причин данной ситуации может являться тот факт, что Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не четко определяют роль и место органов местного самоуправления в государственном устройстве Российской Федерации, и не в полной мере определяют компетенцию органов местного самоуправления как в сфере бюджетного, налогового и иного законодательства.

На основании вышеизложенного предлагаю:

1. Рассмотреть специальный доклад на очередном заседании Законодательного Собрания Пермской области.
2. Принять доклад к сведению.

Уполномоченный по правам
человека в Пермской области

С.Н. Матвеев