

Специальный доклад

**Уполномоченного по правам
человека в Пермской области**

**«О создании условий для
участия населения в
осуществлении местного
самоуправления»**

2006 г.

Органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя. Обсуждение проблемы участия населения в осуществлении местного самоуправления представляется особо актуальным в связи с процессами реформирования власти и развитием гражданского общества.

Местное самоуправление в Российской Федерации определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»), Федеральный закон от 6 октября 2003 год №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

На международном уровне правовую основу местного самоуправления составляет Европейская Хартия местного самоуправления (ETS № 122), которая была принята в г. Страсбурге 15 октября 1985. Российская Федерация подписала Хартию 28 февраля 1996 и через два года, 11 апреля 1998, ратифицировала ее. Хартия вступила в силу для России 1 сентября 1998, став частью российской правовой системы.

Государства - члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, в том числе и Россия, считают, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к демократическим принципам, разделяемым всеми государствами - членами Совета Европы, и убеждены в том, что это право наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне.

Местное самоуправление в Российской Федерации провозглашено Конституцией Российской Федерации. Статья 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление в России обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление может осуществляться гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В главе 5 Федерального закона № 131 от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливаются 11 основных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления:

1. Местный референдум
2. Муниципальные выборы
3. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования
4. Сход граждан
5. Правотворческая инициатива граждан
6. Территориальное общественное самоуправление
7. Публичные слушания
8. Собрание граждан
9. Конференция граждан (собрание делегатов)
10. Опрос граждан
11. Обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы.

При этом статья 28 Федерального закона № 131 определяет перечень вопросов, которые обязательно должны выноситься на публичные слушания. А именно: проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства; вопросы о преобразовании муниципального образования.

Как видно, перечень данных вопросов не может быть решен органами местного самоуправления без их согласования с населением., кроме того органами местного самоуправления могут быть выделены и другие вопросы для обязательного согласования с населением.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области поступают обращения граждан с жалобами на размещение нежилых помещений (в особенности ночных клубов) в жилых домах, на проблемы выделения муниципальной земли под строительство объектов недвижимости, на отсутствие информации о деятельности администраций районов и городов. Это также вопросы, которые необходимо решать органами местного самоуправления и гражданам совместно, с учетом мнения друг друга.

Уполномоченным по правам человека в Пермской области проведена работа по анализу условий для осуществления населением Пермской области местного самоуправления.

В частности, Уполномоченным был проведен анализ реализации Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части разработки нормативных актов по участию населения в местном самоуправлении. В адрес глав представительных органов муниципальных образований были направлены письма с просьбой предоставить информацию о том, какие нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований района, регулирующие порядок и осуществление форм участия населения в местном самоуправлении, были приняты в 2006 году и какие из форм закреплены в уставе муниципального образования.

Результаты проведенного анализа отражены в таблице. (см. Приложение 1)

Анализ представленных материалов свидетельствует, что в подавляющем большинстве муниципальных районов и городских округов Пермского края не определен порядок проведения этих мероприятий и не приняты нормативные правовые акты, регулирующие право граждан на осуществление местного самоуправления. Более того, уставы некоторых муниципальных районов Пермской области не приведены в соответствие с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не содержат основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

На 1 июня 2006 г. в 23 муниципальных территориях Пермской области (Александровский, Березовский, Верещагинский, Гремячинский,

Еловский, Ильинский, Карагайский, Кишертский, Красновишерский, Краснокамский, Ныпвенский, Ординский, Оханский, Очерский, Суксунский, Уинском, Усольский, Чернушинский и Чусовской муниципальных районах, ЗАТО Звездный а также в городах Березники и Соликамск) из всех возможных форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в нем, разработано положение только об одной форме - о проведении публичных слушаний

Лишь в 5 территориях области (Бардымский, Горнозаводский, Сивинский, Кизеловский, Добрянский муниципальные районы), помимо публичных слушаний, приняты положения по еще одной из форм (правотворческая инициатива граждан, опрос граждан, конференция граждан).

Совсем не приняты нормативные правовые акты, реализующие положения главы 5 Федерального №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 6 муниципальных районах: Губахинском, Куединском, Кунгурском, Лысьвенском, Чайковском и Чердынском.

Наиболее полно, по сравнению с остальными муниципальными территориями, нормативная правовая база в области участия населения в местном самоуправлении представлена в Большесосновском, Осинском, Соликамском, Октябрьском муниципальных районах.

Таким образом, можно констатировать, что в Пермской области не созданы условия для участия населения в местном самоуправлении.

На основании вышеизложенного можно рекомендовать:

- Органам местного самоуправления в 2006 году внести изменения в уставы муниципальных образований и принять нормативные правовые акты по участию населения в осуществлении местного самоуправления. Создать систему информирования населения о закрепленном за ними праве участвовать в управлении на местном уровне.
- Совету глав муниципальных образований Пермского края, Совету глав городских поселений Пермской области рассмотреть вопрос «О создании условий для участия населения в осуществлении местного самоуправления», изучить лучшие практики осуществления местного самоуправления
- Департаменту муниципального развития Пермской области совместно с Советом глав муниципальных образований Пермского края и Советом глав городских поселений Пермской области провести серию

круглых столов и семинаров по проблеме реализации права участия населения в местном самоуправлении.

- Редакционным коллективам региональных и местных средств массовой информации регулярно освещать проблемы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Реализация предложенных мероприятий будет способствовать развитию самоуправления населения и становлению гражданского общества в крае.

Уполномоченный по правам человека
в Пермской области

Т.И. МАРГОЛИНА

И/П	Муниципальные районы городские округа	<p align="center">Наличие нормативных актов, определяющих возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории Пермской области</p> <p align="center">Согласно гл.5 Закона РФ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)</p>								
		Местный референдум (ст.22)	Муниципальные выборы (ст.23)	осование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного амууправления, толосование по вопросам изменения границ ниципального образования, преобразования муниципального образования (ст.24)	Сход граждан (ст.25)	Правотворческая инициатива граждан (ст.26)	Территориальное общественное самоуправление (ст.27)	Публичные слушания (ст.28)	Собрание граждан (ст.29)	Конференция граждан (собрание делегатов) (ст.30)

	г. Пермь	устав	устав	устав		устав	устав	устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав
	г. Березники	устав	устав	устав		устав	устав	устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав
	г. Кунгур	Устав, тверждено положение	устав	устав		устав	устав, верждено положение	устав, верждено положение	устав	устав	устав, тверждено положение	устав
	г. Соликамск	устав	устав	устав		устав	устав	устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав
	ЗАТО Звездный	устав	устав	устав		устав	устав	устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав
	Александровский МР	устав	устав			устав		устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав
	Бардымский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав, утверждено решение

	Березовский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено оложение	устав	устав	устав	устав
	Мышеосновский МР	устав	устав	устав		устав, тверждено положение		устав, рржденопол ожение	устав, ерждено оложение	устав, верждено оложение	устав, тверждено положение	устав
0	Чершагинский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено оложение	устав	устав	устав	устав
1	Горнозаводский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено оложение	устав	устав	устав, утверждено положение	устав
2	Кремлячинский МР	устав	устав	устав				устав, рржденополо жение	устав	устав	устав	устав
3	Губахинский МР	устав				устав	устав	устав	устав	устав	устав	
4	Добрянский МР	устав				устав		устав, верждено оложение	устав	устав	устав, тверждено положение	устав
5	Еловский МР	устав	устав	устав		устав	устав	устав, верждено оложение	устав	устав	устав	устав

6	Ильинский МР	устав				устав		устав, верждено оложение		устав	устав	устав
7	Карагайский МР	устав		устав		устав		устав, верждено оложение	устав	устав	устав	устав
8	Кизеловский МР Кизеловское ГП)	устав		устав		устав	устав, верждено оложение	устав, верждено оложение	устав	устав		устав
9	Кишертский МР	устав	устав	устав		устав		устав, тверждено оложение	устав	устав	устав	устав
0	Красновишерский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено оложение	устав		устав	устав
1	Краснокамский МР	устав	устав	устав		устав		Устав, верждено оложение	устав	устав	устав	устав
2	Кудринский МР	устав	устав	устав		устав				устав	устав	устав
3	Кунгурский МР	устав	устав	устав				устав	устав	устав	устав	устав

4	Исывенский МР	устав	устав	устав		устав	устав	устав	устав	устав	устав	устав
5	Нытвенский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено положение	устав	устав	устав	устав
6	Октябрьский МР	устав		устав		устав, тверждено положение		устав		устав	устав, тверждено положение	устав, утверждено положение
7	Ординский МР	устав	устав	устав		устав		устав, тверждено положение	устав	устав	устав	устав
8	Осинский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, тверждено положение	устав, верждено положение	устав, тверждено положение	устав, утверждено положение	
9	Оханский МР	устав	устав	устав		устав		устав, тверждено положение	устав	устав	устав	устав
0	Очерский МР	устав	устав	устав		устав		Устав, верждено положение		устав	устав	устав
1	Пермский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, тверждено положение	устав	устав	устав, утверждено положение	устав

2	Сивинский МР	устав		устав		устав		устав, тверждено положение		устав	устав	устав, утверждено положение
3	Соликамский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение	устав	устав, тверждено положение	устав, тверждено положение	устав, тверждено положение	устав, тверждено положение	устав, утверждено положение
4	Суксунский МР	устав	устав	устав		устав		устав, тверждено положение	устав		устав	устав
5	Уинский МР	устав	устав	устав		устав		устав	устав	устав	устав	устав, утверждено положение
6	Усольский МР	устав	устав	устав		устав		устав, тверждено положение	устав	устав	устав	
7	Чайковский МР	устав	устав			устав		устав		устав	устав	устав
8	Частинский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, тверждено положение	устав	устав	устав, утверждено положение	устав
9	Чердынский МР	устав	устав					устав	устав	устав	устав	

0	Чернушинский МР	устав	устав	устав		устав		устав, верждено оложение	устав	устав	устав	устав
1	Чусовской МР (Чусовское ГП)	устав	устав	устав		устав		устав, тверждено оложение	устав	устав	устав	устав

Информация в таблице по состоянию на 01.07.2006 г.

№ п/п	Муниципальные районы и городские округа	Наличие нормативных актов, определяющих возможность участия населения в осуществлении местного самоуправления на территории Пермской области (Согласно гл.5 Закона РФ от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)										
		Местный референдум (ст.22)	Муниципальные выборы (ст.23)	Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст.24)	Сход граждан (ст.25)	Правотворческая инициатива граждан (ст.26)	Территориальное общественное самоуправление (ст.27)	Публичные слушания (ст.28)	Собрание граждан (ст.29)	Конференция граждан (собрание делегатов) (ст.30)	Опрос граждан (ст. 31)	Обращения граждан в органы местного самоуправления (ст.32)
1	г. Пермь	устав	устав	устав		устав	устав	устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
2	г. Березники	устав	устав	устав		устав	устав	устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав

3	г.Кунгур	Устав, утвержден о положении	устав	устав		устав	устав, утвержд ено положен ие	устав, утверждено положение	устав	устав	устав, утвержд ено положен ие	устав
4	г. Соликамск	устав	устав	устав		устав	устав	устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
5	ЗАТО Звездный	устав	устав	устав		устав	устав	устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
6	Александр овский МР	устав	устав			устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
7	Бардымск ий МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав, утверждено решение
8	Березовски й МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
9	Большеосно вский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, утверждено оложение	устав, утвержде но	устав, утвержд ено положен ие	устав, утвержд ено	устав

10	Верещагинский МР	устав	устав	устав.		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
11	Горнозаводский МР	устав	устав	устав.		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав, утвержде но положен	устав
12	Гремячинский МР	устав	устав	устав				устав, утвержденоп оложение	устав	устав	устав	устав
13	Губахинск	устав				устав	устав	устав	устав	устав	устав	
14	Добрянски й МР	устав				устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав, утвержд ено положени	устав
15	Еловский МР	устав	устав	устав		устав	устав	устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
16	Ильинский МР	устав				устав		устав, утверждено положение		устав	устав	устав
17	Карагайск ий МР	устав		устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав

18	Кизеловский МР	устав		устав		устав	устав, утверждено положение	устав, утверждено положение	устав	устав		устав
19	Кишертский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
20	Красновишерский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав		устав	устав
21	Краснокамский МР	устав	устав	устав		устав		Устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
22	Куединский МР	устав	устав	устав		устав				устав	устав	устав
23	Кунгурский МР	устав	устав	устав				устав	устав	устав	устав	устав
24	Лысьвенский МР	устав	устав	устав		устав	устав	устав	устав	устав	устав	устав
25	Нытвенский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав

26	Октябрьский МР	устав		устав		устав, утверждено положение		устав		устав	устав, утвержд ено	устав, утверждено положение
27	Ординский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
28	Осинский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, утверждено положение	устав, утверждено положение	устав, утвержде но положени	устав, утвержде но положени	
29	Оханский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
30	Очерский МР	устав	устав	устав		устав		Устав, утверждено положение		устав	устав	устав
31	Пермский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, утверждено положение	устав	устав	устав, утвержде но положени	устав
32	Сивинский МР	устав		устав		устав		устав, утверждено положение		устав	устав	устав, утверждено положение

33	Соликамский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение	устав	устав, утверждено положение	устав, утверждено положение	устав, утверждено положение	устав, утверждено положение	устав, утверждено положение
34	Суксунский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав		устав	устав
35	Уинский МР	устав	устав	устав		устав		устав	устав	устав	устав	устав, утверждено положение
36	Усольский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	
37	Чайковский	устав	устав			устав		устав		устав	устав	устав
38	Частинский МР	устав	устав	устав		устав, утверждено положение		устав, утверждено положение	устав	устав	устав, утверждено положение	устав
39	Чердынский МР	устав	устав					устав	устав	устав	устав	
40	Чернушинский МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав

41	Чусовской МР	устав	устав	устав		устав		устав, утверждено положение	устав	устав	устав	устав
----	-------------------------	-------	-------	-------	--	-------	--	-----------------------------------	-------	-------	-------	-------

Информация в таблице по состоянию на 01.07.2006 г.