

Специальный доклад

**Уполномоченного по правам человека в
Пермской области**

**«Соблюдение прав граждан на проживание
в благоприятной окружающей среде»**

2006 г.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области поступают обращения граждан с жалобами на нарушение их прав на проживание в благоприятной окружающей среде. В Докладе будут рассмотрены вопросы реализации данных прав на примере г. Перми.

Характеристику вышеназванных прав следует начать с анализа ряда норм Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод (от 04.11.1950 г., вступила в силу для России 05.05.1998 г.), т.к. данный нормативный акт является составной частью правовой системы России.

Согласно решению Европейского суда по правам человека по делу «Лопес Остра против Испании» от 9 декабря 1994 г. по факту причинения экологического вреда (шум, дым, запахи) заводом, расположенным возле дома заявителя, статья 8 Конвенции гарантирует право на здоровую среду вокруг жилища.

Комитет ООН против пыток по делу «Сельмуни против Франции» от 28 июля 1999 г. определил, что «проигрывание громкой музыки в течение продолжительного периода времени, лишение сна в течение продолжительного периода времени» является нарушением статьи 1 Европейской Конвенции - «запрещение пыток».

Следуя нормам международного права, Конституция Российской Федерации устанавливает обязанность государства обеспечивать здоровую среду обитания человека (статьи 40, 41, 42 Конституции РФ).

В соответствии со ст. 40 Конституции каждый имеет право на жилище. Данное право подразумевает обеспечение здоровой среды обитания, жилой среды, достойной цивилизованного человека (последнее вытекает из норм международного права). Право на здоровое жилье входит как составная часть в понятие "достойный жизненный уровень" для каждого человека, провозглашенный Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

Статья 41 Конституции РФ устанавливает право граждан на охрану здоровья. Данное право обеспечивается охраной окружающей природной

среды, созданием благоприятных условий быта, отдыха. Статьей 42 Конституции РФ каждому гарантируется право на проживание в благоприятной окружающей среде.

Необходимо отметить, что статьей 56 Конституции РФ определено, что право, предусмотренное статьей 40 Конституции РФ, не подлежит ограничению.

Федеральным законом РФ «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ прямо предусматривается право граждан в области охраны окружающей среды: «Каждый гражданин имеет право на благоприятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью...».

Данное право нашло свое отражение в статье 28 Закона Пермской области от 09.12.2002 № 502-94 «Об охране окружающей среды».

Обычно экологическая составляющая прав человека не подвергается прямым злоупотреблениям со стороны государства. Но косвенно государство часто не принимает необходимых мер для обеспечения защиты здоровья и личной жизни. Пределы допустимого прямого вмешательства со стороны государства и объем позитивных обязанностей государства в таких ситуациях определить непросто, но данные трудности не должны затрагивать механизм общей защиты, которую должно гарантировать государство в соответствии со статьей 8 Конвенции.

Анализируя поступившие в адрес Уполномоченного обращения, можно сделать вывод о том, что на территории г. Перми имеют место факты нарушения данных видов прав. Примерами в подтверждение этому служат жалобы лиц, проживающих на территории г. Перми на деятельность ночных клубов, расположенных во встроенных помещениях жилых домов, на деятельность несанкционированных автопарковок и на несанкционированное строительство объектов недвижимости.

Так, в 2004 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Пермской области обратились жильцы домов № 6, 7, 8 и 9 по улице Сеченова, дома № 29 по ул. Костычева г. Перми, с жалобой на хозяйственную

деятельность кафе «Пульсар», расположенного во встроенно-пристроенных помещениях жилого дома № 9 по ул. Сеченова.

С момента открытия кафе «Пульсар» (2003 г.) заявители страдают от повышенного уровня шума, вызываемого работой музыкального оборудования в кафе и системой механической вентиляции; в квартиры просачиваются запахи из вентиляционного рукава, поступающие из кухонных помещений кафе; во дворе домов наблюдаются драки лиц, находящихся в нетрезвом состоянии.

Несмотря на подтвержденные государственными органами надзора факты нарушения прав граждан, представители администрации г. Перми, в лице исполняющего обязанности начальника департамента имущественных отношений А.А. Сапунова, и.о. первого заместителя начальника департамента планирования и развития территории г. Перми С.И. Титова, предложили гражданам обратиться в суд за защитой своих прав. **Бездействие органов местного самоуправления выражается в нежелании установить факты нарушения, непринятии мер, нейтральном отношении к проблемам жильцов.**

Из анализа обращения следует, что реализация права на жилище сталкивается с **проблемой трудности, порой невозможности доказывания нарушения этих прав.**

Следует сказать, что формальных оснований для расторжения договора аренды с арендатором в вышеназванном конкретном случае не было в связи с **отсутствием в договоре аренды условий соблюдения прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде. Проблема доказывания заключается и в том, что органы местного самоуправления не всегда принимают во внимание факты, подтвержденные органами государственного надзора** (например, факт превышения предельно-допустимого уровня звука в квартире при деятельности кафе «Пульсар», нарушение санитарных правил и норм при строительстве жилого дома № 13 по ул. Вавилова). **В-третьих, обращения граждан по поводу нарушения общественного порядка не всегда регистрируются органами внутренних дел (милицией общественной безопасности). Жители города называют**

также сложность процедур замеров реального уровня шума со стороны ЦГСЭН, что затрудняет возможность доказывания нарушения прав в суде.

Только после многочисленных обращений жителей в администрацию г. Перми и Пермской области, личного обращения Уполномоченного по правам человека к Главе г. Перми А.Л. Каменеву, учитывая информацию, представленную жильцами на видеоматериалах, на встрече заместителя Главы г. Перми В.В. Бирюкова и представителей заявителей, состоявшейся в октябре 2005 года, принято решение о расторжении договора аренды с владельцем кафе «Пульсар» по инициативе арендодателя.

Также в адрес Уполномоченного по правам человека обратились жильцы дома № 62 по ул. Советской и дома № 7 по Комсомольскому проспекту в г. Перми с жалобой на работу ночного клуба «Инфинити». Данный клуб функционирует с 26.12.2004 г. Люди, проживающие в одном с клубом доме, 4 дня в неделю практически не спят, из-за сильного шума их самочувствие ухудшается. В данном доме проживают несколько сотен человек.

В течение нескольких месяцев клуб осуществлял свою деятельность без необходимых разрешающих документов (отсутствовало согласование с ЦГСЭН, органами государственной противопожарной службы, не было лицензии на продажу алкогольной продукции в баре). Несмотря на выявленные нарушения и многочисленные жалобы жителей близлежащих домов, в феврале 2005 года департаментом имущественных отношений г. Перми было предложено приостановить деятельность клуба до получения согласия на его функционирование соответствующими контролирующими органами. В результате настойчивых действий заявителей договор аренды был расторгнут, однако, несмотря на обращение администрации г. Перми в Арбитражный суд Пермской области с заявлением об истребовании объекта из чужого незаконного пользования и уже состоявшимся решением Арбитражного суда от 16.09.2005г., клуб продолжает свое функционирование, игнорируя решения и местной власти, и суда.

Таким образом, **процедура расторжения договоров аренды и возвращение собственности в муниципалитет не урегулирована в достаточной степени.**

Подтверждением нарушения права на охрану окружающей среды также являются жалобы граждан на деятельность несанкционированных автопарковок и длительный период времени решения этих вопросов (по не санкционированной автопарковке, расположенной по ул. Г.Хасана, 159, жалоба жителей поступила в мае 2005 г., а вопрос был решен в сентябре 2005 г.; по несанкционированной автостоянке, расположенной во дворе жилого дома по ул. Белинского, 47, жители обратились в 2003 г., вопрос не решен по настоящее время; по несанкционированной автостоянке, расположенной по ул. Магистральной, 22-24, жалоба жителей поступила в 2004 г., вопрос не решен до настоящего времени).

На сегодняшний день в г. Перми ведется реестр санкционированных автопарковок (стоянок). **Целесообразно выработать процедуры учета мнения горожан при размещении автостоянок, а также организовать общественный контроль за появлением несанкционированных автостоянок и, тем самым, протестные действия граждан по поводу не согласия с размещением автопарковок перевести в конструктивное русло реального участия граждан в местном самоуправлении.**

Отдельно хочется рассмотреть проблему реализации права на проживание в благоприятной окружающей среде при строительстве объектов недвижимости.

В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жильцов дома № 13, расположенного по ул. Вавилова в г. Перми. Заявители обжаловали строительство многоэтажного дома № 11а по ул. Вавилова ввиду нарушения нормативной инсоляции (освещенности) жилых помещений, в которых они проживают.

Согласно ст. 10 Градостроительного кодекса РФ разработка градостроительной документации, строительство и реконструкция городских и

сельских поселений, зданий и сооружений должны осуществляться с соблюдением требований охраны окружающей природной среды, экологической безопасности и санитарных правил, с учетом состояния территорий городских и сельских поселений и ограничений в области экологической безопасности, а также с учетом последствий вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и здоровье человека.

В ходе рассмотрения обращения граждан было выяснено, что проект строительства жилых домов № 11 и 11а по ул. Вавилова в микрорайоне «Светлый» г. Перми прошел санитарно-гигиеническую экспертизу, несмотря на то, что вначале он был отклонен от согласования Центром госсанэпиднадзора в г. Перми. При завершении строительства новых домов, заместителем главного врача ЦГСЭН Пермской области было указано на необеспечение нормативной инсоляции (естественной освещенности) 5-ти однокомнатных квартир жилого дома № 13 по ул. Вавилова. Было выяснено, что в проекте строительства дома № 11 по ул. Вавилова был указан неверный расчет показателей инсоляции, что привело к нарушению санитарных правил и норм.

В настоящее время осталась нерешенной проблема расселения жильцов квартир, расположенных на первом этаже дома № 13, обреченных на проживание в затемненных квартирах.

Также факты нарушения данного права были обнаружены при строительстве жилого дома № 70а по Комсомольскому проспекту.

В ходе рассмотрения обращения было выяснено, что земельный участок, отведенный под строительство дома № 70а, расположен, в том числе, и на территории, прилегающей к дому № 70. Несмотря на то, что проект отвода земельного участка дважды отклонялся от согласования управлением по экологии и природопользованию администрации г. Перми по причине несоблюдения норм природоохранного законодательства, строительство дома находится в завершающей стадии. Также при строительстве дома было вырублено около 70 деревьев и кустарников вместо запланированных 21 единицы.

Учитывая данные обращения, а также имеющуюся перспективу уплотнения застройки старой части города, требуют тщательного анализа специалистами с участием общественности как процедуры согласования проектов, так и механизмы контроля за отводом земельных участков.

При рассмотрении всех обращений были выявлены явные факты волокиты, длительность решения вопросов по существу (в течение нескольких месяцев и лет).

Примером служит обращение жильцов дома № 22 по ул. Магистральной г. Перми.

В ответ на заявление граждан о ликвидации автопарковки во дворе дома, поданное в июне 2005 г., глава администрации Кировского района А.М. Николаев подтвердил, что ночная автопарковка является несанкционированной и для принятия мер по ее ликвидации направлены письма в ОВД и МУ «Жилищная служба» Кировского района. В августе 2005 г., в ответ на повторную жалобу, А.М. Николаев вновь сообщил заявителям, что автопарковка является незаконной, и просил ОВД Кировского района и Жилищную службу принять действенные меры по ее ликвидации. В ответ на данные обращения начальник МОБ Кировского ОВД г. Перми В.Н. Шевченко сообщил, что вопрос о переносе парковки на другую территорию решен, а в отношении лиц, организовавших деятельность парковки, уже принимались меры административного воздействия. Однако, со слов жильцов, ситуация в настоящее время не изменилась, и ночная парковка до сих пор существует.

В некоторых случаях только личное вмешательство Главы г. Перми А.Л. Каменева приводит к принятию действенных мер и разрешению вопросов по существу.

На основании вышеизложенного, предлагаю вынести на обсуждение следующие вопросы:

1. В связи с выявлением фактов нарушения арендаторами нежилых помещений, прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде, **внести дополнения в текст типового договора аренды объекта**

муниципального нежилого фонда, утвержденного постановлением Главы г. Перми от 27.02.2003 № 545, учитывающим условия соблюдения прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде:

- 1.1. П.п.3.3.17. договора дополнить следующим – «При использовании Объекта соблюдать права граждан на проживание в благоприятной окружающей среде».
- 1.2. В пункт 7 добавить п.п. 7.8.: «Арендатор несет ответственность за нарушение прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде. В случае установленного нарушения прав «Арендодатель» вправе досрочно прекратить действие настоящего Договора».
- 1.3. Указать в п. 6.2. Договора перечень конкретных случаев нарушения прав граждан на проживание в благоприятной окружающей среде, при выявлении которых Арендодатель вправе будет досрочно расторгнуть договор аренды.
- 1.4. В целях защиты прав граждан, чьи права на проживание в благоприятной окружающей среде были нарушены вследствие хозяйственной деятельности арендаторов, предлагаю изменить процедуру расторжения договора аренды, сократив срок, предоставляемый арендатору на устранение нарушений (п. 6.3. Договора).

2. В связи с нарушением права граждан на обращение в органы местного самоуправления предлагаю, с одной стороны - принять меры конкретной ответственности должностных лиц за бездействие при выявленных в результате рассмотрения обращения нарушениях прав граждан либо проявленную волокиту; с другой стороны – рассмотреть возможность особых мер реагирования на коллективные обращения граждан по поводу нарушения их прав.

3. Главой 5 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены формы участия населения в осуществлении

местного самоуправления: местный референдум, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, опрос граждан, а также другие формы участия. Кроме этого, **статьей 28 вышеуказанного Закона определен перечень тех вопросов, которые обязательно должны выноситься на публичные слушания**, например: 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.

Таким образом, целый перечень вопросов не может быть решен органами местного самоуправления без согласования с населением города, что требует разработки нормативных актов по процедурам и механизмам участия населения в осуществлении местного самоуправления. Данная проблема может стать предметом обсуждения специально созданной рабочей группы Пермской городской Думы.

Считаю, что выполнение этих рекомендаций может способствовать развитию самоуправления в г. Перми, повышению субъектности граждан в принятии решений, созданию городской среды, благоприятной для проживания.