

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ДОКЛАД УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

«О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН НА РЕФЕРЕНДУМ НА ТЕРРИТОРИИ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ»

В Российской Федерации право граждан на референдум закреплено Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов федерации и подзаконными актами муниципальных образований.

В соответствии с п.3 ст.3 Конституции Российской Федерации: *«Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».*

Пункт 2 статьи 32 Конституции гласит: *«Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».*

Пункт 2 статьи 130 Конституции определяет, что *«Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления».*

То есть Конституция РФ – высший законодательный акт государства, в достаточной степени закрепляет право граждан на управление государством и участие в местном самоуправлении путем участия в референдуме.

Помимо Конституции РФ в настоящее время на территории Российской Федерации действует **258 законов**, касающихся в той или иной мере права граждан на референдум. Среди основных законов:

Федеральный Конституционный Закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральный Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На территории Пермской области право граждан на референдум по вопросам, относящимся к ведению Пермской области, закреплено в п.1. статьи 3 Устава Пермской области:

«Вся власть в Пермской области исходит от многонационального народа Российской Федерации и осуществляется им в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Уставом на всей территории области непосредственно, путем референдумов, свободных выборов и иных форм прямого волеизъявления населения, а также через образуемые им органы государственной власти области и местного самоуправления».

Положения Устава области о референдуме конкретизируются и развиваются в Законе Пермской области «О референдумах в Пермской области»:

«Статья 1.

***Референдум Пермской области** (далее областной референдум) - голосование граждан Российской Федерации, проживающих на территории Пермской области, по наиболее важным вопросам областного значения и наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти населения области.*

Областной референдум проводится на всей территории Пермской области, включая территорию Коми - Пермского автономного округа, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации, Уставом Пермской области и настоящим Законом».

Более того, такой вопрос, как изменение границ области может быть решен только на референдуме: (статья 5. п. 2. Устава) *«Неприкосновенность территории Пермской области гарантируется Конституцией Российской Федерации.*

Существующая граница области может быть изменена по соглашению с сопредельными субъектами Российской Федерации. Изменение ее внешних границ или реорганизация области не может быть осуществлена без согласия ее населения, высказанного на референдуме».

Законодательство Пермской области по вопросу о референдумах не стоит на месте, а развивается, учитывая, вновь складывающиеся жизненные реалии.

Особенно важно отметить, что в развитие этих положений Устава по инициативе Губернатора Пермской области были подготовлены и приняты 22 мая 2003 г. дополнения в Закон «О референдумах в Пермской области».

Так, согласно новациям, внесенным в ст. 5, - *«На областной референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в совместном ведении Российской Федерации и Пермской области, если данные вопросы не урегулированы Конституцией Российской Федерации, федеральными законами».*

Эта же статья теперь закрепляет и положение, согласно которому вопросы объединения субъектов федерации или образования нового субъекта с участием Пермской области не могут быть решены без учета мнения ее населения: *«В соответствии с Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» вопрос об образовании в составе Российской Федерации нового*

субъекта с участием Пермской области подлежит вынесению на областной референдум...».

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением.

Учитывая непосредственную близость органов местного самоуправления к населению, наибольшее количество задач, разрешаемых ими в ходе повседневной деятельности, именно этим органам на мой взгляд, отводится решающая роль выяснения путем проведения референдумов мнения населения по тем или иным важным для муниципальных образований вопросам.

В России существует исторический опыт формирования звеньев местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел. С середины 19 века практиковалось проведение Земских собраний, сходов жителей сельских территорий, выборы старост.

На местный референдум выносятся вопросы, решение которых по закону требует выяснения воли жителей данного города, района, поселка и т.д. (например, структура органов местного самоуправления или изменение границ муниципального образования) либо имеет целью объединение противоречивых интересов различных групп населения и выяснение воли большинства.

Вместе с тем возможны ситуации, в которых местное сообщество призывается в качестве арбитра при возникновении споров, противоречий и неодинаковых подходов к важнейшим проблемам у представительного органа и главы муниципального образования или у главы администрации: несмотря на то, что каждый из них обладает собственной компетенцией, механизмы разделения полномочий срабатывают не всегда должным образом, к тому же существуют и проблемы, которые должны решаться при согласованной позиции этих органов.

В настоящее время одним из механизмов местного самоуправления также является референдум.

Статья 2 Закона Пермской области «О референдумах в Пермской области» определяет, что:

«Местный референдум - голосование граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих в границах одного или нескольких муниципальных образований, по вопросам местного значения. (часть в ред. Закона Пермской области от 14.06.2002 N 205-33)

Местный референдум проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации, Уставом Пермской области и настоящим Законом, Уставом муниципального образования».

Референдум - это голосование населения соответствующего муниципального образования по наиболее важным вопросам жизни города, района, поселка, села и т.д.

В уставах муниципальных образований Пермской области приводится перечень вопросов, которые должны обсуждаться на референдуме населения.

Это такие вопросы как:

принятие устава и изменений и дополнений к нему муниципального образования,

определение формы осуществления местного самоуправления, структуры органов местного самоуправления,

изменение границ муниципальных образований,

утверждение планов и программ развития территорий,

обсуждение вопросов о запрещении строительства и эксплуатации объектов, наносящих вред окружающей среде,

обсуждение вопросов по отчуждению и приобретению объектов муниципальной собственности и другие вопросы местного значения, отнесенные Конституцией, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации к ведению местного самоуправления.

С целью анализа соблюдения конституционных норм и норм Устава Пермской области Уполномоченным были сделаны запросы во все муниципальные образования Пермской области, с просьбой указать порядок отражения права граждан на референдум в Уставах муниципальных образований, а также предоставить информацию о проведенных референдумах, их результатах, результатах рассмотрения обращений граждан о проведении референдумов, порядке финансового обеспечения проведения референдумов.

Из представленных ответов усматривается, что Уставы всех муниципальных образований области содержат нормы, касающиеся порядка реализации права граждан на референдум.

При этом в трех из них, а именно в г. Кунгуре, Осинском и Чердынском районе приняты Положения, развивающие нормы Уставов муниципальных образований о референдуме.

На мой взгляд, при установленном факте конституционного и нормативного закрепления права граждан на участие в референдуме, главным является вопрос, кто обладает правом инициировать проведение референдума.

Федеральное законодательство в качестве субъекта инициативы предусматривает только два:

первый субъект инициативы – это представительный орган власти или местного самоуправления.

второй субъект инициативы - само население.

Иных субъектов инициативы проведения референдума федеральное законодательство не предусматривает.

Законодательство Пермской области, предусматривает в качестве третьего субъекта инициативы – губернатора области (по областному референдуму) или выборное должностное лицо местного самоуправления (по местному референдуму).

Пункт 3 части I статьи 11 Закона ПО «О референдумах в Пермской области»: *Инициатива проведения **областного** референдума принадлежит:*

1) *не менее чем 1% граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в областном референдуме...*

2) *не менее чем 15 муниципальным образованиям при условии, что такое решение принято представительными органами местного самоуправления данных муниципальных образований;*

3) *губернатору области;*

4) *Законодательному Собранию области»,*

Инициатива в проведении **местного** референдума определена в п.2 статьи 22 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

«Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования». По сути, этот перечень является исчерпывающим.

и в пункте 3 ч.2 ст.11 Закона Пермской области «О референдумах в Пермской области», положения которого выглядят несколько сомнительно с точки зрения расширения круга лиц, которым предоставлено право, инициировать референдум на местном уровне:

*«Инициатива проведения **местного** референдума принадлежит:*

1) *не менее чем 4% граждан Российской Федерации, имеющих право на участие в местном референдуме...*

2) *представительному органу местного самоуправления;*

3) *выборному должностному лицу местного самоуправления...».*

В ч.2 ст.11 Устава города Перми, также отражена норма, в которой инициатива в проведении референдума может принадлежать, помимо населения и представительного органа, Главе города. Аналогичные положения содержатся в уставах городов Александровска, Губахи, Кизела, Чусового, районов Осинского, Октябрьского, Частинского и целого ряда других муниципальных образований.

Инициатива населения оформляется согласно Уставам муниципальных образований путем создания инициативной группы с определенным числом членов, которая обращается в соответствующий орган местного самоуправления (необязательно представительный) с ходатайством о своей регистрации. С

момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа может собирать подписи в поддержку инициативы о проведении местного референдума. Подписи собираются посредством их внесения в подписные листы, содержащие формулировку вопроса (решения), предлагаемого к вынесению на референдум.

В Уставах муниципальных образований Пермской области установлено разное количество подписей, необходимых для принятия решения о проведении референдума. В одном случае это не менее 4 процентов жителей соответствующего муниципального образования (г.г. Лысьва, Чайковский, Чусовой, Бардымский, Еловский районы), в другом – не менее 5 процентов (Кишертский, Куединский, Кунгурский, Октябрьский, Ординский, Осинский, Соликамский, Суксунский, Частинский, Чердынский районы, г.г. Пермь, Александровск, Березники, Губаха, Добрянка, Кизел, Кунгур, Краснокамск).

Подписи, собранные в поддержку инициативы проведения референдума, поступают в представительный орган местного самоуправления, который в течение установленного срока принимает решение о назначении референдума по означенным в подписных листах вопросам.

Хочу отметить, что назначение референдума по означенным инициативной группой вопросам, на мой взгляд, не право, а обязанность представительного органа: если при сборе подписей и оформлении соответствующих документов не был нарушен закон или Устав, представительный орган должен назначить референдум, указав при этом содержание выносимого на него вопроса, дату проведения и меры, его обеспечивающие.

При этом особую важность приобретает юридическая правильность и выверенность вопросов, которые инициативная группа предлагает обсудить на референдуме. В противном случае могут возникнуть вопросы при рассмотрении обращения инициативной группы, а также допускаться трактования результатов референдума.

На сегодняшний день, согласно представленных материалов, только в двух из 40 муниципальных образований области был проведен референдум по инициативе жителей, а именно:

-в Оханском районе, где референдум проводился по инициативе жителей г. Оханска 26 марта 2000 г. по вопросу объединения г.Оханска и Оханского района. В нем приняло участие 71,3% лиц, включенных в списки. За объединение проголосовало 6904 человека или 77,12%, против – 1764 человека или 19,71% (от числа действительных бюллетеней). Референдум признан состоявшимся и решение принятым;

-на территории Зюкайского поссовета Верещагинского района 26 апреля 1998 г. по вопросу переименования Зюкайского поссовета в Зюкайский сельсовет. Референдум проводился за счет местного бюджета. Для организации и проведения референдума была сформирована территориальная комиссия в

составе 9 человек. Согласно протоколу комиссии в референдуме приняло участие 54,5% от числа лиц, включенных в списки. «За» проголосовало 1398 человек или 65,7 %, «против» – 727 человек или 34,2 % (от числа действительных бюллетеней). Референдум признан состоявшимся и решение принятым.

Помимо этих двух случаев успешного проведения референдума, в январе и марте 2003 г. были неудачные попытки граждан г. Березники зарегистрировать инициативную группу с целью проведения референдума по вопросам переименования Березниковской городской Думы в Березниковский городской Совет народных депутатов и изменения численного состава представительного органа. Также ставился вопрос о том, чтобы его возглавляли лица, избранные из числа депутатов.

Березниковская городская Дума отклонила ходатайство граждан в регистрации инициативной группы, мотивировав тем, что вопросы, предлагаемые на референдум, не являются наиболее важными вопросами местного значения, имеют неоднозначное толкование и влекут неопределенные правовые последствия, то есть, противоречат требованиям ст.12 п.7 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» и ст. 6 Закона Пермской области «О референдумах в Пермской области». Кроме того, еще одним мотивом отказа явилось то, что референдум предполагается провести в год выборов в Государственную Думу.

Анализируя постановление городской Думы, можно сделать вывод о том, что решение об отказе в регистрации инициативной группы сделано по мотивам **нецелесообразности**.

Однако, если обратиться к статье 8 того же Федерального Закона, то мы видим, что она дает исчерпывающий перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум, а именно:

«а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Статья 9 этого закона прямо говорит, что

«Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных в настоящей статье, не допускается».

Вопросы, поставленные инициативной группой жителей г. Березники для вынесения на референдум, как видно из этого перечня, не подпадают ни под один из этих пунктов.

Таким образом, отказ в ходатайстве по мотивам нецелесообразности представляется незаконным. Следует отметить, что Уполномоченный не располагает сведениями о факте обжалования данного решения в суд и о результатах его рассмотрения.

Пункт 2 статьи 13 того же закона устанавливает, что органы государственной власти или местного самоуправления *«...вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение соответствующего референдума»*, то есть в случае нарушения процессуальных норм.

Пункт 4 этой статьи говорит: *«Установление иных обстоятельств, исключающих назначение и проведение референдума, кроме указанных в настоящей статье, не допускается».*

Однако, Березниковской городской Думой по этим основаниям было справедливо отказано при подаче ходатайства еще в первый раз, в декабре 2002 г.

Когда процессуальные нарушения инициативной группой были устранены и в феврале 2003 г. подано повторное ходатайство, вновь последовал отказ, уже по мотивам нецелесообразности.

Здесь же следует отметить, что вновь принятое изменение в ст.12 Закона «О референдумах Пермской области» говорит: *«Решение о регистрации инициативной группы по проведению референдума принимается в 15-дневный срок со дня признания Законодательным Собранием Пермской области либо представительным органом местного самоуправления соответствия вопроса, выносимого на референдум, требованиям статей 5, 6 настоящего Закона».*

В связи с вышеизложенным, следует сказать и о том, что законодательство Российской Федерации предусматривает возможность защиты права граждан на проведение референдума.

Данное право закреплено в Законе РФ от 27 апреля 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", статьях 254, 255 ГПК РФ, а также в статье 75 Закона «Об основных гарантиях

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», которая указывает:

«2. Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд...»

10. С жалобами на решения и действия (бездействие), нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут обратиться избиратели, участники референдума, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки и их доверенные лица, иные общественные объединения, инициативная группа по проведению референдума...».

Дела об оспаривании решений, действий (бездействия), правовых актов индивидуального характера органов местного самоуправления, комиссий референдумов соответствующего уровня, должностных лиц относятся, согласно статье 24 ГПК РФ к компетенции районных судов, с подачей жалобы (заявления) в суд по месту нахождения органа местного самоуправления, общественного объединения, должностных лиц, избирательных комиссий, комиссий референдума.

Право граждан на референдум тесно связано с другим конституционным правом – правом граждан на экологическую безопасность (ст. 42 Конституции РФ).

По некоторым вопросам, в частности, при размещении на территории муниципального образования объектов, хозяйственная и иная деятельность которых может причинить вред окружающей среде, решение об их размещении обязательно должно быть принято с учетом мнения населения или результатов референдума.

Отмечу, что это прямое требование п. 2 статьи 13 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Причем, данное требование должно исполняться до принятия решения, то есть своевременно.

Несвоевременное исполнение данного требования закона органами местного самоуправления и государственной власти приводит к напряжению социальной обстановки среди населения, к лишним финансовым и временным затратам, затягиванию реализации необходимых проектов, использованию данной ситуации в узкокорыстных, сиюминутных целях недобросовестными политиками.

Характерным примером ненадлежащего исполнения норм действующего законодательства о праве граждан на референдум может служить ситуация, сложившаяся в селе Аряж Куединского района.

В адрес Уполномоченного поступила информация (публикация в газете «Звезда») о размещении в с. Аряж полигона захоронения твердых бытовых отходов без учета мнения населения территории. Из информации следовало, что жители поселка о проекте размещения узнали только в марте 2002г., то есть после

принятия решения и со строительством категорически не согласны, объясняя свое несогласие возможными негативными последствиями функционирования свалки на состояние атмосферного воздуха и объекты гидросферы.

В целях содействия гражданам в восстановлении нарушенных прав, а также содействия государственным органам в сфере защиты прав и свобод граждан, Уполномоченным было принято решение о принятии информации к рассмотрению, в связи с чем в адрес Управления по охране окружающей среды Пермской области был направлен запрос.

Как следует из поступившего за подписью начальника управления ответа, **проект размещения полигона действительно был представлен на государственную экологическую экспертизу в Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Пермской области, но не принят по причине отсутствия учета мнения населения в материалах проекта.**

Со слов председателя комитета по охране окружающей среды администрации Куединского района Пермской области, 23.04.2002 в с.Аряж был проведен сход населения, на котором жители **проголосовали против размещения полигона на данном земельном участке**, а материалы самого проекта возвращены на доработку.

То есть государственный орган принял единственно правильное и законное решение – не утвердил проект.

29.08.2002 на базе администрации Куединского района был проведен «Круглый стол», посвященный рассмотрению сложившейся ситуации, протокол заседания которого был представлен Уполномоченному. По результатам проведения «Круглого стола» было принято решение о проведении повторного схода.

Принимая во внимание поступившую в адрес Уполномоченного информацию о проведении повторной государственной экологической экспертизы, в адрес начальника Главного управления природных ресурсов и охраны окружающей среды по Пермской области было направлено ходатайство о направлении копии материалов проведения экспертизы.

08.04.2003 в управлении состоялось заседание, на котором была озвучена принципиальная позиция Уполномоченного по правам человека в Пермской области о недопустимости принятия решения о размещении полигона в том или ином месте при отсутствии позитивной оценки проекта (получения согласия) населения.

Таким образом, благодаря участию компетентных государственных органов, в том числе и Уполномоченного по правам человека в Пермской области, в разрешении данного вопроса по существу, были предприняты реальные меры по восстановлению нарушенных прав граждан на благоприятную окружающую

среду и получение достоверной информации о ее состоянии, именно путем учета мнения населения методом проведения референдума (схода).

С учетом актуальности и социальной значимости рассматриваемого вопроса, Уполномоченным предложено Главе администрации Куединского района взять под личный контроль рассмотрение иных вариантов размещения полигона и проведения схода граждан.

Следует отметить, что сам по себе факт направления материалов о строительстве полигона, его последующее рассмотрение и длительное разбирательство, стало возможным только в силу игнорирования мнения населения относительно данного вопроса.

Подобный пример не единичный. Так, в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жителей поселка Сокол Пермского района Пермской области.

В своем обращении жители пос. Сокол ставили под сомнение законность строительства на территории поселка обзорного радиолокатора ОРЛ-Т, относящегося к первому классу санитарной опасности, предназначенного для обеспечения деятельности аэропорта Б. Савино.

В целях содействия гражданам в соблюдении конституционных прав: на получение информации, на экологическую безопасность, на референдум, с учетом требований п.2 ст.13 Федерального закона «Об охране окружающей среды», Уполномоченным 30 октября 2002 г. было принято решение о принятии заявления граждан к рассмотрению, в связи с чем в адрес начальника Управления по охране окружающей среды Пермской области, начальника Управления капитального строительства Пермской области, Главного врача ЦГСН были направлены соответствующие запросы.

Также Уполномоченным было направлено ходатайство в прокуратуру, с просьбой проверить законность строительства радиолокатора и уведомление о принятом решении в адрес Главы администрации Пермского района.

Из полученной от заместителя прокурора Пермского района информации следовало, что согласно решению межведомственной комиссии по использованию воздушного пространства РФ, в соответствии с Генеральным соглашением между Министерством обороны и Министерством транспорта и связи РФ и на основании решения Законодательного собрания Пермской области от 16.09.98 г. № 217 и постановления администрации Пермского района № 561 от 21.07.99 г. было разрешено **производство проектно-изыскательских работ на перенос радиолокатора из аэропорта Бахаревка в аэропорт Б. Савино.**

24.10.2000 г. согласно заключению государственной межведомственной экспертизы № 211/5-2000 проект строительства локатора рекомендован к утверждению.

На основании проведенных исследований Центром Госсанэпиднадзора в Пермской области выдано разрешение № 244 от 20.12.2000 г. **на установку радиотехнического оборудования.**

На протяжении всего периода разработки, согласования, реализации проекта и строительства самого локатора ОРЛ-Т жители пос. Сокол, в котором и планируется установить необходимое оборудование (на территории бывшей в/части) **не были надлежащим образом проинформированы о предстоящем объекте строительства.**

Поселковых сходов и референдума не проводилось, поскольку, по информации ГУП «Аэронавигация Урала», техническая документация на изделие 1РЛ-139-2 имела и имеет гриф «секретно», а потому на референдум (сход) по мнению ГУП, видимо не требовалось.

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает каких-либо исключений в части учета мнения населения по строительству военных объектов или объектов двойного назначения.

Техническая документация о радиолокаторе отнесена к секретным сведениям на основании п.п. 14, 17, и 68 «Перечня сведений, относящимся к государственной тайне», утвержденного Указом Президента РФ от 30.11.1995 г. №1203 и имеет гриф «Секретно».

Необходимо отметить, что согласно статьи 7 Федерального Закона №5485 от 21.07.1993 года «О государственной тайне»:

«не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию сведения: о состоянии экологии, здравоохранении, санитарии, демографии...».

Учитывая то, что гриф «секретно» был наложен только на информацию, содержащую сведения о технических характеристиках локатора, а не на сам проект строительства, вопрос о строительстве (установке) в п. Сокол Пермского района радиолокатора ОРЛ-Т, по мнению Уполномоченного, **должен был быть вынесен на референдум без обсуждения технических характеристик объекта, с представлением заключения государственной экологической экспертизы (приказ КПр по Пермской области от 12.07.2001 г. № 866-Э); решение о размещении локатора должно было быть принято только с учетом мнения населения.**

Для разрешения сложившейся ситуации Уполномоченный встретился с жителями пос. Сокол в январе 2003г.. В ходе встречи населению пос. Сокол было рекомендовано выступить с инициативой проведения в поселке референдума по вопросу строительства радиолокационной установки, о возможности самостоятельного рассмотрения данного вопроса было указано Главе Пермского района Пермской области. Следует указать, что на начальной стадии рассмотрения заявления граждан должность Главы поселка Сокол была свободной.

В целях восстановления нарушенных прав граждан, проживающих в пос. Сокол, Уполномоченным было подготовлено и направлено в адрес главы Пермского района А.П. Кузнецова ходатайство об организации проведения референдума. Также было подготовлено ходатайство в адрес заместителя губернатора Пермской области об осуществлении личного контроля за организацией Главой администрации Пермского района референдума.

Как следует из письма главы муниципального образования Пермский район А.П. Кузнецова: *«администрацией муниципального образования Пермский район 12.02.03г. направлено письмо в адрес ГУАП «Аэронавигация Урала» о финансировании мероприятий по организации в п. Сокол референдума по вопросу установки радиолокатора и рассекречивании заключения государственной экологической экспертизы (ответ до настоящего времени не получен).*

В то же время хотим ответить, что мнение населения может быть изучено не только путем проведения референдума, но и через собрания (схода) граждан. Учитывая тот факт, что организация и проведение местного референдума финансируется за счет средств местного бюджета, а Пермский район является дотационной территорией, и средства на проведение местного референдума в местном бюджете в 2003 г. не предусмотрены, полагаем целесообразным изучить мнение населения п. Сокол о размещении радиолокатора ОРЛ-Т путем проведения собрания (схода) граждан в соответствии с действующим законодательством и Уставом муниципального образования Пермский район».

12 мая 2003 г. в адрес Уполномоченного поступил еще один ответ Главы муниципального образования Кузнецова А. П., в котором говорится, что по данному вопросу принято решение провести сход жителей пос. Сокол 20 июня 2003 г..

Следует отметить попытку проведения референдума в Краснокамском муниципальном образовании в 1997 году.

Депутаты Краснокамской Думы 15.09.1997 года приняли решение № 125 «О референдуме по размещению комплекса по утилизации двигателей твердотопливных стратегических боевых ракет». Основные мотивы проведения референдума – близость Кировского района г.Перми (где планировалось размещение комплекса) к г.Краснокамску. Референдум планировалось провести одновременно с выборами депутатов в Законодательное Собрание Пермской области 14.12.1997 года.

Решением Краснокамской Думы от 13.11.1997 г. № 139 проведение референдума было отменено в связи с отсутствием объективной информации и независимой экспертизы.

Анализ обеих ситуаций показывает, что подспудно усматривается нежелание органов местного самоуправления отягощать себя организационной заботой о проведении референдума. Более того, учитывая, что проведение референдумов является мероприятием, требующим финансового обеспечения, они

(референдумы) непривлекательны для органов местного самоуправления ввиду попросту отсутствия денежных средств на их проведение.

Особо важной представляется полученная Уполномоченным информация, что ни в одном из муниципальных образований Пермской области, средства на проведение референдумов в бюджете МО не предусмотрены.

То есть, муниципальные образования не планируют, какие вопросы в предстоящем году могут быть и должны быть вынесены на референдум, а потому проведение референдумов, даже при признании их необходимыми в последующем, становится невозможным, что приводит к вполне объяснимому «желанию» их не проводить.

В качестве примера можно привести ответ, поступивший на запрос Уполномоченного из Администрации Осинского района: *«вопросы проведения местного референдума отражены в главе 4 Устава Осинского района, решением Земского собрания района № 350 от 26.11.1999 г. утверждено Положение о районном референдуме. В местном бюджете средства на проведение референдумов не предусмотрены и, референдумы на территории района не проводились».*

Глава муниципального самоуправления города г. Краснокамск прямо отвечает на запрос Уполномоченного: *«В местном бюджете на проведение референдумов средств не предусматривается».*

Это несмотря на то, что в 1997г. депутаты городской Думы уже предпринимали попытку провести референдум по вопросу размещения комплекса утилизации двигателей твердотопливных стратегических боевых ракет. И в том же году через два месяца решение о референдуме было отменено «в связи с отсутствием информации и независимой экспертизы», - как сообщает Глава города Краснокамска.

Единственным районом области, где предпринята попытка разрешить вопрос о финансировании референдума, является – Уинский район.

Там средства на проведение местного референдума предусматриваются за счет резервного фонда районного бюджета. Однако, вопрос о целесообразности такого подхода остается открытым.

Подобная ситуация свидетельствует о том, что право граждан на референдум в Пермской области обеспечено не в полном объеме.

Законодательство о бюджете, исходит из того, что финансирование референдумов производится из средств соответствующих бюджетов. В случае, если средства на проведение референдумов в бюджет не закладывались, то законодатели разрешают использовать на эти цели банковские кредиты.

Существующая нормативная база Пермской области по этому вопросу предлагает следующее:

Статья 10 Закона Пермской области «О референдумах в Пермской области» говорит: *«Расходы, связанные с подготовкой и проведением*

референдумов в области, производятся за счет средств соответствующих бюджетов».

Статья 32 этого же закона указывает:

«Законодательное Собрание Пермской области либо представительный орган местного самоуправления выделяют необходимые ассигнования на проведение референдума в 10-дневный срок со дня опубликования решения о назначении дня его проведения. Выделенные денежные средства поступают в распоряжение соответствующей комиссии по проведению референдума».

Закон Пермской области "О Пермской областной избирательной комиссии" в статье 25. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, **референдума**, говорит:

«Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, в том числе осуществляемых областной избирательной комиссией, производится за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета (Федерального или областного), в зависимости от уровня выборов, а в случаях, предусмотренных законами Пермской области, - за счет кредитов банков».

Аналогично решается этот вопрос и на федеральном уровне.

Уже не один месяц в большинстве печатных СМИ Пермской области, на телевидении и радио обсуждается конфликт между Главой г.Кунгура и предпринимателями, торгующими на центральной площади города.

Противостояние между Главой Кунгура и большой группой предпринимателей (жителей г.Кунгура), вызван решением Главы перенести рынок с центральной площади в иное место. При этом, не оспаривая законность и обоснованность действий Главы (ввиду отсутствия судебного решения), возникает вполне закономерный вопрос: что мешает, учитывая, что решение Главы действительно существенно для большинства граждан, провести сход граждан (при отсутствии финансовых средств на референдум), либо референдум.

В целом ситуацию с обеспечением права граждан на референдум в Пермской области надо признать не удовлетворительной, как в части закрепления данного права в Уставах муниципальных образований (декларативность норм в силу их финансового не обеспечения) и разработки соответствующих положений о референдуме муниципальных образований, так и в части поддержки инициативы о проведении референдумов населения со стороны представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Настораживает тот факт, что главы всех муниципальных образований области, ни в одном из ответов на запросы Уполномоченного не указали, что референдумы не проводились по причине отсутствия на их территориях вопросов, нуждающихся в обсуждении на референдумах, тем самым признавая, что данные вопросы имели место но в силу ряда причин, в основном финансового порядка, на референдум не выносились. Более того, ни один из Глав муниципальных образований самостоятельно не инициировал проведение референдума.

Разумеется, нельзя относиться к процедуре референдумов (сходов) как процедуре, требующей обязательного применения по всем вопросам жизнедеятельности муниципального образования, субъекта Российской

Федерации. Тем более, недопустима практика, использования референдума (схода) с целью утверждения уже по сути принятого решения, либо с целью перекладывания ответственности за принятие решения, входящего в компетенцию органа, инициирующего проведение референдума.

Тем не менее, в заключение хочется отметить, что не учет мнения населения по особо важным для муниципального образования, субъекта РФ вопросам, приводит не только к юридическим последствиям – признание актов и действий государственных органов, органов местного самоуправления недействительными, но и подрывает доверие населения к системе государственного устройства, должностным выборным лицам, осуществляющим управление территориями.

Руководствуясь ст. 12 Закона Пермской области «Об уполномоченном по правам человека в Пермской области»

П Р Е Д Л А Г А Ю:

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

Уполномоченный по правам
человека в Пермской области

С. Н. Матвеев