

Балаян Эллада Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственного
и административного права Юридического института
Кемеровского государственного университета

Трещева Оксана Юрьевна

преподаватель факультета электронного обучения
Московского финансово-промышленного
университета «Синергия»,
аспирант кафедры государственного
и административного права Юридического института
Кемеровского государственного университета

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация:

В статье рассматриваются некоторые проблемы обеспечения и защиты прав человека органами местного самоуправления в РФ. Право на благоприятную окружающую среду, охрану здоровья, жилище – это приоритетные права человека. При изучении данной темы применялись такие методики, как системный и структурно-функциональный анализ, а также ряд частнонаучных методов: формально-юридический, юридического прогнозирования. На их основе проанализирована работа органа муниципального образования на примере МО «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого района Кемеровской области в сфере обеспечения и защиты прав человека. Выявлено отношение населения к их деятельности. Показан процесс реализации осуществления прав и свобод человека органами муниципальной власти их должностными лицами. По результатам исследования приводятся выводы о методах и подходах работы органов местного самоуправления по обеспечению и защите указанных прав человека, обозначаются конкретные проблемы в рамках интересующей авторов тематики.

Ключевые слова:

местное самоуправление, муниципальное образование, устава, права человека, охрана здоровья, угольные разрезы.

Balayan Ellada Yuryevna

PhD in Law,
Associate Professor,
State and Administrative Law Department,
Law Institute of Kemerovo State University

Treshcheva Oksana Yuryevna

Lecturer, E-learning Department,
Moscow University
for Industry and Finance "Synergy",
State and Administrative Law Department,
Law Institute of Kemerovo State University

SEVERAL ISSUES OF ENSURING AND PROTECTING HUMAN RIGHTS BY LOCAL AUTHORITIES

Summary:

The study discusses several issues of ensuring and protecting human rights by local authorities in the Russian Federation. The right to a favorable environment, health care, and housing is a priority human right. When studying the issue under review, the author applied such techniques as system-based, structural and functional analysis and a number of special scientific methods (technical one and legal forecast). Based on them, the municipal authority's activity is analyzed in the field of ensuring and protecting human rights by a case study of Sosnovskoye rural settlement of the Novokuznetsky District of Kemerovo Region. The population's attitude to its activity is revealed. The exercise of human rights and freedoms by the municipal authority is demonstrated. The authors describe the methods for and approaches to ensuring and protecting these human rights and highlight the specific problems in this field.

Keywords:

local government, municipality, charter, human rights, health care, coal mines.

Основной задачей органов местного самоуправления являются обеспечение и защита прав человека. Как это происходит в современной реальности? Всегда ли права избирателей обеспечиваются и защищаются в полной мере? Жители разных поселений, голосуя за главу и депутатов муниципалитета, надеются на улучшение качества жизни. Влияние угольных разрезов, расположенных в Кузбассе, на окружающую среду и здоровье жителей имеет огромный резонанс. Обеспечивают и защищают ли права человека органы местного самоуправления и в чем выражаются связанные с этим проблемы – самые актуальные вопросы на сегодня. Д.О. Сытников указывает в статье: «Обладая характерной спецификой, отличающей их от других субъектов обеспечения прав и свобод человека, они в конечном счете преследуют единую цель – удовлетворение потребностей людей, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, являясь при этом особым субъектом обеспечения прав и свобод человека» [1, с. 7].

Конституция РФ обеспечивает права и свободы человека. В.А. Лебедев замечает, что «Конституция России закрепляет основные права и свободы человека и гражданина и тем самым

гарантирует свободу человеческой личности» [2]. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Из ст. 18 Конституции следует, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, руководят деятельностью законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием [3]. На уровне регионального законодательства в роли основного закона выступает устав субъекта РФ. Как утверждает А.А. Демидов, «в группе уставов, где права и свободы выделены в отдельную главу, в которой упор делается на государственные гарантии обеспечения прав и свобод, устанавливаются общие обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц по реализации этих прав и свобод» [4].

В ст. 35 Конституции РФ говорится, что право частной собственности находится под охраной закона. У собственников существует право свободно владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами только в том случае, если это не вредит окружающей среде и не нарушает права и законные интересы иных лиц. Конституция РФ содержит нормы, определяющие экологические права человека. Основной закон РФ гласит, что каждый должен оберегать и сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам. Соблюдение конституционных положений входит в обязанности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, а также граждан и их объединений. Местное самоуправление признается и осуществляется по всей территории и во всех видах муниципальных образований, в том числе в сельских поселениях. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» регламентирует вопросы местного значения поселения [5].

Право на благоприятную окружающую среду муниципалитет также должен обеспечивать и защищать. На примере МО «Сосновское сельское поселение» Новокузнецкого района Кемеровской области рассмотрены проблемы обеспечения и защиты прав человека органами местного самоуправления. На данной территории рядом с п. Гавриловка находится ООО «Разрез «Степановский»», которое занимается добычей угля открытым способом с 2010 г.

Органы местного самоуправления Сосновского сельского поселения в целях решения проблем местного значения обладают определенными полномочиями на основе закона № 131-ФЗ, которые включают в себя принятие Устава поселения, внесение в него изменений и дополнений, издание муниципальных правовых актов, подготовку и реализацию планов и программ комплексного социально-экономического развития, сбор статистических данных, отражающих состояние экономики и социальной сферы территории, предоставление этих сведений органам государственной власти в порядке, определенном Правительством РФ, а также решение вопросов местного значения, предусмотренных в ст. 4 Устава. Полномочия органов местного самоуправления, установленные в ст. 6 Устава, исполняются органами местного самоуправления Сосновского сельского поселения самостоятельно. На основании ст. 5 Устава МО «Сосновское сельское поселение» органы муниципалитета занимаются проблемами, не отнесенными к вопросам местного значения, и могут принимать участие в осуществлении иных государственных полномочий, если это участие предусмотрено федеральным законодательством [6].

Инициативной группой из жителей п. Гавриловка в соответствии со ст. 16 Устава были направлены предложения в комиссию по подготовке проекта решения «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки МО «Сосновское сельское поселение» о недопустимости изменений генерального плана муниципального образования, касающихся границ функциональных зон, и в Правила землепользования и застройки МО «Сосновское сельское поселение» в части изменения границ территориальных зон, связанных с деятельностью ООО «Разрез «Степановский»». Администрация поселения данные предложения приняла к сведению. Решение Совета народных депутатов от 31.05.2017 г. было отрицательным, все указанные категории земель были переведены из сельскохозяйственного назначения в зону производственных объектов для недропользования, где впоследствии установлен горный отвал, хотя и временного складирования. Совет народных депутатов МО «Сосновское сельское поселение» в рекомендациях, обозначенных в протоколе, постановил увеличить санитарно-защитную зону (далее – СЗЗ) до 1 000 м от крайней жилой застройки п. Гавриловка [7].

На основании действующего законодательства, определяющего санитарно-эпидемиологические правила и нормативы для обеспечения безопасности населения, предусмотрена особая территория с установленным режимом исполнения – СЗЗ. Она создает условия для снижения уровня загрязнения воздуха до утвержденных гигиеническими нормативами значений, а для предприятий I и II классов опасности – еще и до величин приемлемого риска для здоровья населения. Указанные правила относят угольные разрезы к I классу с рекомендуемой минимальной СЗЗ 1 000 м [8].

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кемеровской области территориального отдела в г. Новокузнецке и Новокузнецком районе в рамках административного расследования установило, что в настоящее время на

участке «Степановский» на расстоянии 290 м в восточном и 400 м в юго-восточном направлениях от жилой застройки поселков Гавриловка и Новомосковка юридическим лицом осуществляется добыча каменного угля на основании расчетной СЗЗ в соответствии с проектной документацией «Техническое перевооружение участка открытых горных работ «Степановский» ООО «Разрез «Степановский»» № 2014-1, а также экспертного заключения по проектной документации расчетной СЗЗ участка открытых горных работ разреза «Степановский» № 12-4097 от 05.03.2012 г. Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Данная проектная документация была разработана организацией ООО «Сибгеопроект» в 2011 г. и предусматривает полную отработку балансовых запасов угля в границах лицензии КЕМ 01569 ТЭ. Предприятие имеет заключения государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» № 099-12/КРЭ-1518/06 от 30.03.2012 г. и государственной экологической экспертизы (приказ управления Росприроднадзора по Кемеровской области № 017-Э от 05.07.2013 г.).

Решением представительного органа поселения от 24.10.2016 г. № 169 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «Сосновское сельское поселение», утвержденных решением Совета народных депутатов от 24.12.2015 г. № 130, а также на основании правил СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» определено, что если объекты имеют класс вредности I (СЗЗ 1 000 м) или II (СЗЗ 500 м), то они относятся к условно разрешенным для использования. На территории муниципального образования допускаются к размещению предприятия I и II классов вредности вне населенных пунктов в соответствии с действующим законодательством при соблюдении технических регламентов в области охраны окружающей среды, а также при условии, что расстояние до жилой застройки позволяет разместить данные объекты с учетом размера СЗЗ [9].

По предварительной экологической оценке состояния территорий Новокузнецкого района, проведенной на основании распоряжения администрации Новокузнецкого муниципального района № 986 от 05.05.2016 г., угольный разрез уже оказывает отрицательное воздействие на среду обитания населения п. Гавриловка в радиусе 1 км: загрязнение атмосферного воздуха выбросами пыли от угольного разреза, их распространение на значительные расстояния, взрывы (шум, вибрация, влияние на фундаменты домов и целостность помещений), шум от производственных операций и транспортировки, особенно в ночное время. Кроме того, истощение и загрязнение воды в реках, изменение гидрологического режима подземных вод могут привести к истощаемости подземных скважинных вод, используемых жителями, или, наоборот, к подтоплению местности, а также к трансформации гидрологического режима поверхностных вод. С изменениями руслового режима речки меняются и природные ландшафты (образуются карьеры), происходит нарушение земель, не в полном объеме выполняется рекультивация угодий. Наблюдается негативное воздействие на растительный мир, что приводит к исчезновению редких растений из Красной книги Новокузнецкого района, расположенных на территории п. Гавриловка: кандыка сибирского, колокольчика и др., снижению количества промысловых видов грибов, ягод, лекарственных растений, многих видов животных, рыб, птицы, уничтожению их местообитаний. Загрязнение поверхностных водных объектов (прудов) обуславливает их деградацию. Неблагоприятные условия могут сказаться на здоровье жителей поселка, существует угроза смертности населения от онкологических заболеваний [10].

Максимальная проектная мощность предприятия (2,2 млн т/год в соответствии с проектной документацией «Вскрытие и отработка запасов угля участка открытых горных работ «Степановский» ООО «Разрез «Степановский»» каменноугольного месторождения "Разведчик"») достигнута в 2011 г., хотя была запланирована на 2015 г. От 23.01.2013 г. Центральным районным судом г. Кемерова Кемеровской области по иску Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Кемеровской области территориального отдела в г. Новокузнецке и Новокузнецком районе к ООО «Разрез «Степановский»» о понуждении к совершению действий принято решение об утверждении до 15.12.2014 г. окончательной санитарно-защитной зоны в соответствии с действующим законодательством. Однако этого до сих пор не произошло, в результате нарушаются конституционные права неопределенного круга лиц на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), охрану здоровья (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ) и благоприятную окружающую среду, в том числе жителей п. Гавриловка.

После многочисленных обращений граждан поселка с жалобами в разные инстанции руководством предприятия на совместном техническом совещании между ООО «ПГПИ» и ООО «Разрез «Степановский»» по вопросам корректировки проектной документации 08.08.2017 г. было вынесено следующее решение: при разработке проекта расчетной СЗЗ, а также построении границ горных и отвальных работ параметры санитарно-защитной зоны в направлении п. Гавриловка

принять в соответствии с рекомендуемыми по СанПиН 2.21/2.1.1.1200-03 (1 000 м от горных работ, 500 м от отвальных). В части технического задания в разделе требований по охране недр и окружающей среды согласована разработка проекта расчетной СЗЗ с разделом риска для здоровья населения в сфере охраны водных объектов и атмосферного воздуха, а также предусмотрено использование существующих очистных карьерных и ливневых вод с расчетным подтверждением. Относительно обращения с отходами производства учтено максимально возможное применение вскрышных пород для рекультивации карьерной выемки с учетом внутреннего отвала. Кроме того, предусмотрена корректировка раздела «Рекультивация земель». Планируются изменения проектной документации ООО «Разрез “Степановский”» в связи с увеличением СЗЗ до 1 000 м от жилой застройки п. Гавриловка в направлении восточной стороны разреза и до 500 м от отвальных работ в соответствии с СанПиН 2.21/2.1.1.1200-03. Осуществлена оценка воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной деятельности, и в обязательном порядке намечаются публичные слушания, предусмотренные действующим законодательством. Их организация и порядок проведения установлены в Уставе муниципалитета.

Сейчас в средствах массовой информации популярна тема, связанная с угольными разрезами в Кузбассе. Население высказывается против работы на них и открытия новых разрезов, поскольку постоянные взрывы при добыче угля создают невыносимые условия для проживания рядом. Отлажена работа по взаимодействию добывающей компании с администрацией МО «Сосновское сельское поселение» по вопросу взрывных работ.

Органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» занимаются проблемами местного значения, к которым отнесены поддержка и развитие сельского хозяйства на селе. Представительный орган муниципалитета на основе принятых решений переводит сельскохозяйственные земли в промышленную категорию для недропользования, перед этим предоставляя владельцам разрезов эти участки в аренду. Данные участки ранее использовались по назначению – для развития фермерства, личного подсобного хозяйства, в результате население лишается пастбищ, а значит, и возможности содержать скот. Среди жителей п. Гавриловка (около 150 человек) проведены социологический опрос и сход, на котором рассмотрены вопросы улучшения условий проживания в поселке. Ответы показали, что жители оценивают деятельность органа местного самоуправления ниже среднего уровня.

Согласно высказыванию К. Мугоя Босир, «в наше нестабильное экономическое время возрастает осознание важности местного самоуправления в осуществлении прав человека. Шаг к установлению институциональных связей между местными органами власти и правами человека может привести к лучшей защите прав человека в регионе» [11]. Защита прав и свобод человека в области экологических прав со стороны муниципальной власти выразилась в данном случае в актах, принятых представительным органом муниципалитета. В одном из них прописаны нормы СЗЗ в соответствии с федеральным законодательством.

При совместной деятельности жителей поселка, в частности инициативной группы, и должностных лиц муниципального образования, а также руководства добывающего предприятия некоторые вопросы местного значения решаются, но проблемы, безусловно, остаются. Как будут обеспечивать и защищать права человека органы местного самоуправления в сфере экологии, а именно права на благоприятную окружающую среду, охрану здоровья и жилища в связи с влиянием угольных разрезов, расположенных в Кемеровской области, покажет время. Необходимо повышать качество жизни местного населения в таких условиях, при этом муниципалитет должен исполнять экономические соглашения, ориентируясь на благополучие людей, проживающих рядом с предприятиями, которые относятся к I классу опасности. Сам факт расширения санитарно-защитной зоны совместными усилиями граждан и депутатов муниципального образования – уже шаг в сторону улучшения качества жизни людей данного поселения.

Однако нормативы СЗЗ, установленные федеральным законодательством, следует увеличивать. Целесообразно четко определить ее границы в зависимости от класса вредности производства и рассматривать их не в рекомендательном порядке, а в обязательном. Однозначно можно сказать, что активность граждан в целях соблюдения своих прав и свобод дает огромный толчок к их реализации со стороны муниципальных органов и их должностных лиц.

Ссылки:

1. Сытников Д.О. Особенности органов местного самоуправления как субъекта обеспечения прав и свобод человека [Электронный ресурс] // Правозащитник. 2014. № 4. URL: <http://pravozashitnik.net/ru/2014/4/20> (дата обращения: 05.07.2018).
2. Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Права человека. Lex Russica. Сер.: Государство и право. Юридические науки. 2017. № 1. С. 130–139.

3. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Демидов А.А. Закрепление института прав и свобод человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3, № 4 (12). URL: https://esj.pnzgu.ru/files/esj.pnzgu.ru/demidov_aa_15_4_10.pdf (дата обращения: 05.07.2018).
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Устав МО «Сосновское сельское поселение» [Электронный ресурс] : принят решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения от 25 февр. 2016 г. URL: <http://www.sosnovskoe-nk.ru/dokumenty/ustav-selskogo-poseleniya.html> (дата обращения: 05.07.2018).
7. О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «Сосновское сельское поселение», утвержденные решением Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения от 24 дек. 2015 г. № 130 [Электронный ресурс] : решение Совета народных депутатов Сосновского сельского поселения Новокузнецкого муниципального района Кемеровской области от 24 окт. 2016 г. № 169. URL: <http://www.sosnovskoe-nk.ru/gradostroitelstvo/gradostroitelnoe-zonirovanie.html> (дата обращения: 05.07.2018).
8. О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» : постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25 сент. 2007 г. № 74 : в ред. от 25 апр. 2014 г. : зарегистрировано в Минюсте РФ 25 янв. 2008 г. // Российская газета. 2014. 28 мая.
9. О внесении изменений в приложение к постановлению администрации Новокузнецкого муниципального района от 14.07.2015 г. № 117 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Выдача разрешения на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства» [Электронный ресурс] : постановление администрации Новокузнецкого муниципального района от 5 мая 2016 г. № 96. URL: <http://admnr.ru/ispolnitelnayavlast/normatbaza/normativnaya-baza-za-2016.html> (дата обращения: 10.02.2018).
10. О создании рабочей группы («проектного офиса») по внедрению процедур стратегической экологической оценки на территории Новокузнецкого муниципального района [Электронный ресурс] : распоряжение администрации Новокузнецкого муниципального района от 5 мая 2016 г. № 986. URL: <http://admnr.ru/ispolnitelnayavlast/normatbaza/normativnaya-baza-za-2016.html> (дата обращения: 10.02.2018).
11. Mugooya Bosire C. Local government and human rights: Building institutional links for the effective protection and realisation of human rights in Africa // African Human Rights: Law Journal. 2011. Vol. 11, no. 1. P. 147–170.