

Замечания к проекту Федерального закона
«О внесении изменения в статью 13 Закона Российской Федерации
“О реабилитации жертв политических репрессий”»
(ID проекта: 01/05/04-20/00101062)

1. Законопроект сохраняет действующее положение статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» о том, что «реабилитированные лица и члены их семей принимаются на учёт и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации». Это противоречит постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П. В этом постановлении Конституционный Суд указал, что поскольку правоотношения по обеспечению жилыми помещениями реабилитированных жертв политических репрессий, возвращающихся на прежнее место жительства, комплексно реализуются на территории нескольких субъектов Российской Федерации, то их правовое регулирование не может быть осуществлено только на уровне отдельно взятых субъектов Российской Федерации, а потому оно может быть предусмотрено только федеральным законом (пункт 4 мотивировочной части постановления). Там же указано, что именно к компетенции федерального законодателя относится установление конкретного механизма реализации различными категориями граждан, в том числе реабилитированными лицами, права на предоставление им жилых помещений, включая определение условий и очередности их предоставления.
2. Законопроект сохраняет возможность установления в законодательстве субъектов Российской Федерации дополнительных ограничений для реализации реабилитированными лицами права быть принятыми на учёт и быть обеспеченными жилыми помещениями по прежнему месту жительства. Законопроект исключает только ограничения, связанные со сроком проживания в соответствующей местности и (или) местом жительства, имущественным положением и признанием нуждающимися в жилых помещениях. Тем самым субъекты Российской Федерации вправе сохранить или ввести иные ограничения, прямо не указанные в законопроекте, — например, условие о наличии гражданства Российской Федерации (пункт 2 части 1 статьи 7 Закона города Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»), условие о несовершении за пять лет, предшествующих подаче заявления о принятии на учёт, действий, повлекших ухудшение жилищных условий (пункт 4 части 1 статьи 7 того же закона), условие об отсутствии у реабилитированных лиц и членов их семей иных жилых помещений, в отношении которых они обладают правом самостоятельного пользования либо правом собственности (часть 2 статьи 8 того же закона). Возможность установления субъектами Российской Федерации дополнительных ограничений права реабилитированных лиц быть принятыми на учёт и быть обеспеченными жилыми помещениями противоречит постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П. Конституционный Суд указал, что ограничения прав реабилитированных лиц могут быть установлены

только федеральным законодателем (пункт 3.1 мотивировочной части постановления).

3. В пояснительной записке к законопроекту указывается, что его реализация не потребует дополнительных расходов федерального бюджета. Это противоречит постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П, согласно которому регулирование правоотношений по обеспечению жилыми помещениями реабилитированных жертв политических репрессий, возвращающихся на прежнее место жительства, может быть предусмотрено только федеральным законом (пункт 4 мотивировочной части постановления).

Обязанность федерального законодателя урегулировать права лиц, являющихся жертвами политических репрессий, следует также из статей 71 (пункт «в») и 76 (части 1, 2 и 5) Конституции Российской Федерации в совокупности с её статьями 19 (части 1 и 2) и 52, с тем чтобы на всей территории Российской Федерации были обеспечены равные условия реализации этими лицами конкретных гарантий, закреплённых федеральным законом (пункт 3.1 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П). Применительно к статье 13 Закона «О реабилитации жертв политических репрессий» это означает, что именно федеральный закон должен регулировать порядок принятия реабилитированных лиц на учёт и обеспечения их жилыми помещениями по прежнему месту жительства, с тем чтобы таким лицам были гарантированы равные условия реализации этого права на всей территории Российской Федерации независимо от их происхождения.

В соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате принятия федеральных законов и (или) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации при осуществлении федеральными органами государственной власти полномочий по предметам ведения Российской Федерации и (или) полномочий по предметам совместного ведения, не отнесённым в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Следовательно, из постановления Конституционного Суда вытекает необходимость отнесения расходных обязательств по обеспечению жилыми помещениями реабилитированных жертв политических репрессий, возвращающихся на прежнее место жительства, к расходным обязательствам Российской Федерации. Однако соответствующие изменения законопроектом не предусмотрены. В нарушение подпункта «г» пункта 1 статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к законопроекту не приложено финансово-экономическое обоснование.

4. Законопроект не содержит положений об очерёдности обеспечения реабилитированных лиц жилыми помещениями. Это противоречит постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря

2019 года № 39-П. Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель должен урегулировать условия и очерёдность предоставления таким лицам жилых помещений по прежнему месту жительства (пункт 4 мотивировочной части постановления). Кроме того, Конституционный Суд указал, что Российская Федерация обязана стремиться к «возможно более полному возмещению» вреда, причинённого жертвам политических репрессий, «на основе максимально возможного использования имеющихся средств и финансово-экономического потенциала» (пункт 2 мотивировочной части постановления).

Вопреки правовой позиции Конституционного Суда, законопроект без какого-либо обоснования сохраняет существующий порядок, при котором жилые помещения предоставляются реабилитированным лицам в порядке очерёдности исходя из времени принятия таких лиц на учёт (часть 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации), то есть в порядке общей очереди. Однако такой порядок не позволяет достичь целей Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», к числу которых относятся восстановление реабилитированных лиц в утраченных ими в связи с репрессиями социально-политических и гражданских правах, устранение всех ограничений прав и свобод, которые к ним применялись, а также иных последствий произвола. Жертвы политических репрессий — как правило, люди преклонного возраста. Так, возраст заявителец по делу в Конституционном Суде — А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой — от 69 до 72 лет. По сведениям из открытых источников, в городе Москве граждане, принятые на жилищный учёт, ожидают получения жилых помещений в среднем более 30 лет. А.Л. Мейсснер и Е.Б. Шашева в феврале-марте 2020 года приняты Департаментом городского имущества города Москвы на жилищный учёт, и их номера в очереди — соответственно 54 967 и 54 846. Находясь в общей очереди, реабилитированные лица, имеющие право вернуться на прежнее место жительства, попросту не дождутся гарантированного им жилья.

Учитывая значительное время, прошедшее со времён политических репрессий советского периода, число лиц, имеющих право на получение жилья в порядке статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», постоянно и необратимо сокращается. По данным Постоянной межведомственной комиссии Правительства Москвы по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий, в 2007 – 2017 годах по вопросу о возвращении в город Москву на прежнее место жительства в Комиссию обратилось порядка 40 человек. По состоянию на 2016 год, в городе Москве на жилищном учёте состояла 91 семья из числа лиц, проживающих вне города Москвы и принятых на учёт до внесения Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ изменений в статью 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий».

Исходя из этого, необходимо обеспечить жильём реабилитированных лиц, возвращающихся на прежнее место жительства, в возможно короткий срок. Однако законопроект не предусматривает подобных положений. Пояснительная записка к законопроекту не содержит пояснений о том, какие варианты приоритетного обеспечения жильём реабилитированных лиц (например,

предоставление жилых помещений вне очереди; предоставление социальной выплаты, субсидии либо единовременной денежной выплаты для приобретения жилья и др.) были рассмотрены разработчиком и по каким причинам они были отвергнуты. Финансово-экономическое обоснование к законопроекту не приложено. В частности, отсутствует оценка числа лиц, которые вправе претендовать на обеспечение жилыми помещениями в порядке статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», и оценка общего объема расходов федерального бюджета, которые потребуются для предоставления жилых помещений таким лицам.