

Пояснительная записка
к проекту федерального закона «О внесении изменения в Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года №1761-1 “О реабилитации жертв политических репрессий”»

1. Настоящий проект федерального закона разработан во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П по делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», пункта 3 статьи 7, пункта 5 статьи 7, пункта 1 части 1 статьи 8 и части 2 статьи 8 Закона г. Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой.

В указанном постановлении Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что Российская Федерация обязана стремиться к возможно более полному возмещению неисчислимого и невосполнимого вреда, причинённого жертвам политических репрессий, на основе максимально возможного использования имеющихся средств и финансово-экономического потенциала.

Действующее законодательство устанавливает право реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями, возвращаться для проживания в те местности и населённые пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, быть принятыми на учёт и быть обеспеченными жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации пришёл к выводу о том, что отсутствие в федеральном законе специального нормативного обеспечения права реабилитированных лиц и членов их семей возвращаться в те местности и населённые пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, порождает неопределённость в отношении возможности реализации этого права указанной категорией лиц.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что поскольку правоотношения по обеспечению жильём реабилитированных лиц и членов их семей в случае их возвращения 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.

Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что федеральный законодатель должен урегулировать условия и очерёдность предоставления таким лицам жилых помещений по прежнему месту жительства.

Согласно пункту 2 резолютивной части указанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации, федеральному законодателю надлежит незамедлительно – исходя из требований Конституции Российской Федерации и на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном постановлении, — внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

2. Настоящий проект федерального закона предусматривает, что реабилитированным лицам гарантируется однократное обеспечение за счёт средств федерального бюджета жильём по прежнему месту жительства путём предоставления им единовременной денежной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения. Проектом также предусмотрены особые сроки предоставления таких выплат — в срок не позднее одного года со дня подачи реабилитированными лицами соответствующего заявления в уполномоченный орган.

Предлагаемое регулирование направлено на достижение целей Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» — 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.

Необходимо учитывать, что принятие реабилитированных лиц на жилищный учёт в обычном порядке не является адекватным возмещением понесённого вследствие репрессий ущерба. Жертвы политических репрессий — как правило, люди преклонного возраста. Так, возраст заявительниц по делу в Конституционном Суде Российской Федерации — 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, 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.

В проекте федерального закона также указано, что расчёт размера единовременной денежной выплаты реабилитированным лицам осуществляется с учётом совместно проживающих с ними членов их семей. Это необходимо для

того, чтобы реабилитированные лица не оказывались перед выбором — возвратиться на прежнее место жительства или сохранить семью. Восстановление прав жертв политических репрессий не может осуществляться за счёт разрушения их семей.

3. В настоящее время финансирование расходных обязательств по обеспечению жилыми помещениями реабилитированных лиц и членов их семей осуществляется за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации в общем порядке. Если при этом учесть, что в России в 2019 году из 85 субъектов Российской Федерации только 13 являются донорами, а остальные — реципиентами, то понятны разные возможности субъектов в выполнении своих обязательств по отношению к реабилитированным лицам и членам их семей.

Между тем, как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П, 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 вытекает обязанность федерального законодателя урегулировать права лиц, являющихся жертвами политических репрессий, с тем чтобы на всей территории Российской Федерации были обеспечены равные условия реализации этими лицами конкретных гарантий, закреплённых федеральным законом. Соответственно, 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, а финансирование соответствующих расходных обязательств должно осуществляться за счёт средств федерального бюджета — с тем чтобы реабилитированным лицам были гарантированы равные условия реализации принадлежащего им права на всей территории Российской Федерации независимо от их происхождения.

Обеспечение реабилитированных лиц и членов их семей жильём за счёт средств федерального бюджета полностью согласуется со статьёй 16.1 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий»,

согласно которой финансирование расходных обязательств по выплате денежной компенсации, предусмотренной настоящей статьёй, осуществляется за счёт средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

4. Предлагаемое регулирование учитывает опыт предоставления социальных выплат на приобретение жилых помещений иным категориям лиц, чей правовой и социальный статус во многом сопоставим со статусом реабилитированных жертв политических репрессий.

Действующее законодательство предусматривает предоставление социальной выплаты (жилищной субсидии, единовременной денежной выплаты) для приобретения жилого помещения, в частности, таким категориям лиц, как вынужденные переселенцы¹; граждане, выезжающие (выехавшие) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей²; граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненные к ним лица³; инвалиды и участники Великой Отечественной войны, а также приравненные к ним лица⁴.

Предлагаемое регулирование также учитывает порядок предоставления социальной выплаты (единовременной денежной выплаты) на приобретение жилья реабилитированным жертвам политических репрессий, который в настоящее время существует в отдельных субъектах Российской Федерации (Краснодарский край⁵, Приморский край⁶, Нижегородская область⁷, город федерального значения Севастополь⁸).

¹ Пункт 4 части 1 статьи 7 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

² Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

³ Пункт 2 части 1 статьи 14, пункт 1 части 1 статьи 15, статья 16, пункт 7 части 1 статьи 17, статья 22 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»; Федеральный закон от 26 ноября 1998 года № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча».

⁴ Статья 23.2 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах».

⁵ Закон Краснодарского края от 28 июля 2006 года № 1077-КЗ «О мерах социальной поддержки по обеспечению жильём граждан отдельных категорий».

⁶ Закон Приморского края от 4 августа 2011 года № 790-КЗ «Об обеспечении жилыми помещениями реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с политическими репрессиями, и членов их семей в случае возвращения на прежнее место жительства в Приморский край».

⁷ Закон Нижегородской области от 24 ноября 2004 года № 131-З «О мерах социальной поддержки жертв политических репрессий».

⁸ Постановление Правительства Севастополя от 30 марта 2017 года № 252-ПП «Об утверждении Порядка предоставления мер социальной поддержки по обеспечению жильём реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями, членов их семей и других родственников, проживавших совместно с репрессированными лицами до применения к ним репрессий, а также детей, родившихся в местах лишения свободы, ссылке, высылке, на спецпоселении».