

Заключение
Общественной палаты Российской Федерации
по результатам общественной экспертизы
проекта федерального закона № 988493-7 «О внесении изменения в статью 13
Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических
репрессий»

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 988493-7 «О внесении изменения в статью 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (далее – проект федерального закона, законопроект).

Заключение Общественной палаты подготовлено по результатам прошедшего 4 августа 2020 года публичного обсуждения законопроекта с учетом поступивших в Общественную палату мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, членов Научно-консультативного совета при Общественной палате, общественных объединений, профессионального, научного и экспертного сообщества.

Проект федерального закона внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 14 июля 2020 года Правительством Российской Федерации (<https://sozd.duma.gov.ru/bill/988493-7>).

Согласно пояснительной записке законопроект направлен на исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года № 39-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А.Л. Мейсснер, Е.С. Михайловой и Е.Б. Шашевой» (далее – постановление Конституционного Суда).

В указанном постановлении Конституционного Суда признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения статьи 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» (далее – Закон Российской Федерации № 1761-1), пунктов 3 и 5 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в той мере, в какой данные нормы в силу неопределенности порядка принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями в случае возвращения для проживания в город Москву детей, родившихся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, реабилитированные родители которых утратили жилые помещения в городе Москве в связи с репрессиями (в том числе в связи с выездом для воссоединения с репрессированным членом семьи), препятствуют возмещению вреда реабилитированным лицам.

При этом согласно постановлению Конституционного Суда федеральному законодателю надлежит незамедлительно – исходя из требований Конституции Российской Федерации и на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

В целях реализации постановления Конституционного Суда, согласно пояснительной записке, в законопроекте предусматривается, что реабилитированные лица и члены их семей, в том числе выехавшие для воссоединения с репрессированным членом семьи, в случае возвращения (при намерении возвратиться) на прежнее место жительства принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации, независимо от срока их проживания в местностях и населенных пунктах, в которые они возвращаются (намереваются возвратиться), места жительства, имущественного положения и наличия оснований для признания их нуждающимися в жилых помещениях.

Общественная палата считает важным, прежде всего, отметить необходимость выработки и реализации на государственном уровне наиболее эффективных и обоснованных механизмов решения юридико-экономических и морально-этических вопросов, возникающих в области обеспечения жильем подвергшихся политическим репрессиям, реабилитированных в установленном порядке лиц и членов их семей. Приведенные аспекты приобретают особую актуальность в свете декларируемого в Конституции Российской Федерации принципа защиты исторической правды¹.

Предусмотренная в Законе Российской Федерации № 1761-1 (в действующей редакции) концепция по восстановлению жилищных прав рассматриваемой категории лиц не позволяет в полной мере обеспечить выполнение обязательств публичной власти. Признавая невозможность абсолютного возмещения причиненного незаконными действиями (бездействием) государства вреда репрессированным гражданам и членам их семей, Общественная палата как институт, обеспечивающий взаимодействие общества и государства, выступает за справедливое, окончательное разрешение вопроса о посильной в настоящее время компенсации нанесенного ущерба реабилитированным жертвам политических репрессий, членам их семей.

Однако решение такой задачи посредством предлагаемой в рассматриваемом проекте федерального закона поправки в данном случае не может считаться достаточным.

В ходе общественного обсуждения его участниками были сформулированы следующие основные идеи.

1. Согласно постановлению Конституционного Суда на федерального законодателя возлагается обязанность урегулировать права лиц, являющихся жертвами политических репрессий, с тем чтобы на всей территории Российской

¹ Часть 1 статьи 67¹ в редакции Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Федерации были обеспечены равные условия реализации этими лицами конкретных гарантий, закрепленных федеральным законом².

Учитывая, что соответствующие правоотношения комплексно реализуются на территории нескольких субъектов Российской Федерации, их правовое регулирование не может быть осуществлено только на уровне отдельно взятых субъектов Российской Федерации, а потому оно может быть предусмотрено только федеральным законом³.

Помимо этого, в постановлении Конституционного суда также отмечается, что предусматривая в статье 13 Федерального закона № 1761-1, что в случае возвращения на прежнее место жительства реабилитированные лица и члены их семей принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель тем самым фактически предоставил субъектам Российской Федерации широкую дискрецию в регулировании этих отношений⁴.

Вместе с тем в рассматриваемом законопроекте предлагается, следуя действующей норме статьи 13 Закона Российской Федерации № 1761-1, сохранить порядок обеспечения реабилитированных лиц и членов их семей, в том числе выехавших для воссоединения с репрессированным членом семьи, жилыми помещениями в случае возвращения (при намерении возвратиться) на прежнее место жительства – такие лица по-прежнему будут приниматься на учет и обеспечиваться жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации.

Участники общественной экспертизы полагают, что предлагаемый подход невозможно признать соответствующим позиции Конституционного Суда Российской Федерации, обоснованным и достаточным для восстановления нарушенных жилищных прав реабилитированных лиц.

² Пункт 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года. № 39-П.

³ Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года. № 39-П.

⁴ Пункт 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года. № 39-П.

2. В пояснительной записке и финансово-экономическом обосновании к законопроекту указано, что его реализация не потребует дополнительных расходов из федерального бюджета.

Данное утверждение, по мнению участников общественной экспертизы, представляется спорным.

В соответствии с пунктом 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 от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, из вышеприведенной правовой позиции Конституционного суда в части необходимости урегулирования правоотношений по обеспечению жилыми помещениями реабилитированных жертв политических репрессий исключительно федеральным законом в совокупности с приведенной нормой бюджетного законодательства вытекает необходимость отнесения расходных обязательств по соответствующим правоотношениям к расходным обязательствам Российской Федерации. Однако соответствующие изменения в законопроекте не предусмотрены.

Кроме того, пояснительная записка (иные материалы к законопроекту) не содержит сведений об общем количестве лиц, имеющих право в соответствии со статьей 13 Закона Российской Федерации № 1761-1 на обеспечение жилыми помещениями в случае возвращения (намерения возвратиться) на прежнее место жительства.

Указанное, в свою очередь, может вступать в противоречие со статьей 53(1) Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 года № 260, согласно которому финансово-экономическое обоснование решений, предлагаемых к принятию проектом акта, представляет собой описание экономического эффекта от реализации проекта акта, основывается на содержащихся в пояснительной записке к проекту акта финансовом, экономическом и (или) статистическом анализе текущей ситуации по решениям, предлагаемым к принятию проектом акта, прогнозе экономических и иных последствий реализации таких решений. Однако ни пояснительная записка, ни финансово-экономическое обоснование к законопроекту не содержат такого анализа.

Помимо этого, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2006 года № 9-П уже отмечал «допустимость предъявления к инициатору законопроекта требования о должном обосновании предлагаемого к принятию проекта федерального закона, необходимом для его адекватного восприятия и оценки в процессе формирования воли федерального законодателя».

3. В законопроекте предлагается сохранить существующий порядок, при котором реабилитированные лица принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями, то есть жилые помещения предоставляются реабилитированным лицам согласно очередности, исходя из времени принятия таких лиц на учёт, то есть в порядке общей очереди⁵, что, по мнению участников общественной экспертизы, требует дополнительного обсуждения.

В постановлении Конституционного Суда указывается на необходимость установления специального нормативного обеспечения права реабилитированных лиц и членов их семей возвращаться в те местности и населенные пункты, где они

⁵ часть 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации

проживали до применения к ним репрессий⁶.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации 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 потенциала⁷.

Принимая во внимание зачастую затягивающиеся сроки предоставления жилых помещений в порядке общей очередности, участники общественной экспертизы подчеркнули, что реабилитированные лица (члены их семей), как правило, люди преклонного возраста, могут не успеть реализовать установленное законом право вернуться на прежнее место жительства.

Исходя из этого, по мнению участников общественной экспертизы, представляется целесообразным обеспечить жильём реабилитированных лиц, возвращающихся на прежнее место жительства, в возможно короткий срок, путем разработки и реализации специального порядка предоставления жилых помещений таким лицам, что также соответствует вышеприведенной позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Однако представленный законопроект не предусматривает подобных положений.

4. Согласно действующей редакции статьи 13 Закона Российской Федерации № 1761-1 и проектируемому положению декларируемое право на обеспечение жильём распространяется также на «детей, родившихся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении».

В то же время согласно статье 1.1 Закона Российской Федерации № 1761-1 подвергшимся политическим репрессиям и подлежащими реабилитации признаются:

⁶ Пункт 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года. № 39-П.

⁷ Пункт 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 2019 года. № 39-П.

– дети, находившиеся вместе с репрессированными по политическим мотивам родителями или лицами, их заменявшими, в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении;

– дети, оставшиеся в несовершеннолетнем возрасте без попечения родителей или одного из них, необоснованно репрессированных по политическим мотивам.

Таким образом, требуется приведение к взаимному соответствию указанных структурных единиц Закона Российской Федерации № 1761-1.

На основании изложенного Общественная палата Российской Федерации не поддерживает принятие проекта федерального закона № 988493-7 «О внесении изменения в статью 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» в представленной редакции и считает необходимой его существенную доработку.

4 октября 2016 года Минюст РФ внес Международный Мемориал в реестр “некоммерческих организаций, выполняющих функцию иностранного агента”. Мы обжалуем это решение в суде.

Институт права и публичной политики является некоммерческой организацией, включённой в реестр организаций, предусмотренный пунктом 10 статьи 13.1 Закона о некоммерческих организациях.