



**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ**

664011, г. Иркутск, ул. Горького, д.31, к. 325,

тел. 241 615

E-mail: upch@govirk.ru

Исх. № 533  
от «15» мая 2013 г.

Прокурору  
Иркутской области  
И.А. Мельникову

Уважаемый Игорь Анатольевич!

Обратиться к Вам меня вынуждает ситуация с переселением граждан из поселков Кеуль и Невон Усть-Илимского района, расположенных в зоне затопления Богучанской ГЭС. В мой адрес, как Уполномоченного по правам человека в Иркутской области (далее – Уполномоченный), поступают многочисленные жалобы граждан, которые не согласны либо с предлагаемыми условиями переселения, либо отсутствием всяких предложений на этот счет. Мои неоднократные обращения и публичные выступления с предложениями по решению проблем, возникающих у граждан в связи с их предстоящим переселением, не находят понимания в органах государственной власти Иркутской области. В настоящее время удалось решить лишь часть ранее поставленных вопросов.

1. Одной из нерешенных до настоящего времени проблем, остается проблема неопределенности процесса переселения для части граждан, которые длительное время проживали в названных поселках, однако в соответствии с Законом Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» (далее – Закон области) не имеют права на меры социальной

поддержки в виде предоставления жилого помещения. Вопрос о том, куда эти граждане должны переселяться и на какие средства остается открытым. Жилых помещений у этих граждан в других населенных пунктах нет. Эти граждане длительное время (а некоторые из них всю жизнь) проживают в поселках на условиях найма или поднайма жилых помещений. Одни из них состоят в очереди на улучшение жилищных условий с целью получения жилых помещений по договору социального найма, другие – не подавали даже таких заявлений, так как не рассчитывали на получение жилых помещений по договору социального найма в поселках, расположенных в зоне затопления Богучанской ГЭС и другим причинам. Некоторые из них надеялись на решение их жилищного вопроса в процессе переселения жителей этих поселков. При принятии Закона области интересы этих граждан не были учтены.

В официальных письмах и комментариях положений Закона области отмечается, что предусмотренные им меры не установлены федеральным законодательством в качестве обязательных гарантий прав граждан, они являются мерами дополнительной социальной поддержки. Субъекты Российской Федерации имеют право самостоятельно определять категории граждан, которым будут предоставляться соответствующие меры дополнительной социальной поддержки. Закон области призван компенсировать гражданам утрату недвижимого имущества, которое принадлежит им на том или ином праве, либо которым они длительное время открыто и добросовестно пользовались. Подтверждением проживания в соответствии с Законом области является только регистрация по месту жительства. Если же гражданин не имеет каких-либо прав в отношении жилых помещений, находящихся в зоне затопления, он не имеет прав на получение мер поддержки, предусмотренных Законом области, поскольку затопление части территории Иркутской области и уничтожение недвижимого имущества, вызванное затоплением, не наносит ему какого-либо ущерба (см., например, письма первого заместителя Председателя

Правительства Иркутской области В.И. Пашкова в адрес Уполномоченного от 28 февраля 2013 г. № 04-38-510/13 и от 19 марта 2013 г. № 02-11-164/13).

Однако с этой позицией согласиться нельзя. Затопление не наносит **материального** ущерба тем, кто не имеет жилого помещения на праве собственности или по договору социального найма и не относится к членам семьи собственника жилого помещения или нанимателя жилого помещения, **кроме создания определенных обстоятельств – эти люди остаются под открытым небом.** Граждане, которые предоставляли им крышу над головой в селах Кеуль и Невон, в город с собой их не возьмут. Этим людям не по своей воле придется искать новое пристанище, решать вопрос о регистрации по новому месту жительства и вновь вставать в очередь для получения жилья. Или они должны исчезнуть вместе с поселками, которые уходят под воду? Разве их права не нарушаются? Поэтому при правовом регулировании вопроса о переселении граждан из зоны затопления, по моему мнению, следовало учитывать, прежде всего, то обстоятельство, что **граждане переселяются вынужденно, а не по собственной воле.** При этом следовало обеспечить оптимальный учет прав и интересов граждан, проживающих в поселках, расположенных в зоне затопления.

Частью 1 статьи 1 Закона области предусмотрено, что он регулирует отношения, связанные с предоставлением Иркутской областью установленным категориям граждан, **переселяющихся и (или) утрачивающих** право собственности на недвижимое имущество в связи с затоплением части территории Иркутской области определенных мер поддержки. Понятие «переселяющихся» охватывает все категории граждан, которые проживали на момент переселения в поселках (не только проживающих в жилых помещениях по договорам социального найма, в бесхозных жилых помещениях, в отношении которых Законом области установлены меры, но и проживающих по договорам найма и поднайма жилых помещений – меры, в отношении которых не предусмотрены Законом области).

Граждане, проживающие в поселках, которые неизбежно будут затоплены, лишаются своего места жительства. Согласно статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. В силу статьи 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1) местом жительства признается жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Поэтому, решая вопрос о переселении граждан из этих населенных пунктов, следует принимать меры по обеспечению жилищных прав всех граждан, интересы которых ущемляются в связи с вынужденной потерей их места жительства.

В Законе области нет указаний на то, что предоставляемые меры носят дополнительный характер. Однако должностные лица Правительства Иркутской области нередко на это ссылаются. Аргумент о том, что предусмотренные Законом области меры являются мерами дополнительной социальной поддержки, не выдерживает никакой критики. Во-первых, мы имеем ситуацию, когда инициатива о переселении исходит не от граждан, – они вынуждены переселяться. Во-вторых, государство в лице органов государственной власти и должно позаботиться о переселении всех граждан, проживающих в зоне затопления. А это означает, что для граждан должны быть созданы правовые и организационные условия для

переселения. В-третьих, о дополнительных мерах можно говорить лишь в том случае, если установлены основные меры. В нашем случае по вопросу организации переселения граждан из зоны затопления на территории Иркутской области действует единственный Закон области, поэтому он **должен регулировать все аспекты, связанные с переселением граждан.**

Приведенный тезис подтверждается и позицией Министерства регионального развития Российской Федерации, изложенной в письме в адрес Уполномоченного от 8 апреля 2013 г. № 6420-ВС/05. В частности, в письме указывается, что государственным заказчиком по подготовке зоны затопления Богучанской ГЭС к наполнению до отметки начального подпорного уровня 185,0 метров является правительство Красноярского края, до отметки нормального подпорного уровня 208,0 метров – **правительства Красноярского края и Иркутской области** на соответствующих территориях регионов. И данная позиция Правительством Иркутской области в установленном порядке не оспорена. Как отмечается в вышеназванном письме, в рамках соглашений, заключенных между Министерством регионального развития Российской Федерации и правительством Иркутской области в 2011– 2012 годах, осуществлено софинансирование мероприятий, в том числе по **переселению граждан** из зоны затопления Богучанской ГЭС, проведению работ по санитарной подготовке и лесочистке ложа водохранилища. Из этого следует, что Правительство Иркутской области, как государственный заказчик по подготовке зоны затопления Богучанской ГЭС на территории Иркутской области, отвечает за решение всех вопросов, связанных с переселением всех граждан. Т.е. **вопросы переселения граждан должны быть урегулированы в полном объеме, а не выборочно в отношении отдельных категорий граждан.**

2. Из Конституции Российской Федерации и Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 следует, что регистрация по месту жительства заменившая институт прописки, или отсутствие таковой не может служить основанием

ограничения либо условием реализации прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в том числе права на жилище. Регистрация по месту жительства носит **уведомительный, а не разрешительный характер** (ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1). Учитывая изложенные положения законодательства, возникает необходимость решить следующие проблемы:

а) до настоящего времени не решен вопрос о **восстановлении прав собственников жилых помещений, которые не зарегистрированы по месту жительства** в жилых помещениях, находящихся в зоне затопления, до вступления в силу Закона области.

По нашему мнению, нельзя согласиться с утверждением, что объем прав, предоставляемых собственникам жилых помещений, расположенных в зоне затопления, в рамках Закона области является равным (письмо первого заместителя председателя правительства Иркутской области В.И. Пашкова от 19 марта 2013 г. № 02-11-164/13). В качестве доказательства тезиса о равных правах собственников, предоставленных Законом области, в письме приводится аргумент о том, что все собственники имеют право получить в собственность жилое помещение из специального жилищного фонда Иркутской области в размере доли, которую они имеют в жилом помещении, расположенном в зоне затопления. При предоставлении новых жилых помещений доля в праве собственника (участника общей долевой собственности) остается прежней. В приведенной аргументации не учитывается тот факт, что размер жилого помещения, предоставляемого собственникам, определяется от количества зарегистрированных по месту жительства граждан, в том числе и собственников (участников общей долевой собственности). Собственники (участники общей долевой собственности), если они не зарегистрированы в жилом помещении, расположенном в зоне затопления, не учитываются в определении размера предоставляемого жилого помещения. В то же время за ними сохраняется

размер доли, которую они имеют в жилом помещении, расположенном в зоне затопления. Таким образом, фактический размер доли (в квадратных метрах) у собственников (участников общей долевой собственности), которые не зарегистрированы по месту жительства в жилых помещениях, расположенных в зоне затопления, будет меньше, так как они не учтены при определении размера предоставляемого жилого помещения. Кроме этого, будут ущемлены и участники общей долевой собственности, которые зарегистрированы по месту жительства в жилых помещениях, расположенных в зоне затопления, если их жилое помещение принадлежит, в том числе и участникам общей долевой собственности, которые не зарегистрированы по месту жительства в этом жилом помещении. При неизменной доли, фактический размер жилого помещения (в квадратных метрах) у них также будет меньше, чем у тех собственников (участников общей долевой собственности), которые все зарегистрированы по месту жительства в жилых помещениях, расположенных в зоне затопления.

Получается, что Закон области определяет объем прав собственников в зависимости от факта регистрации в жилом помещении, находящемся в зоне затопления, и в этой части он противоречит статье 35 Конституции Российской Федерации, определяющей, что право частной собственности охраняется законом, и статье 212 ГК РФ, устанавливающей, что права всех собственников защищаются равным образом.

С изложенной позицией соглашалась и прокуратура Иркутской области. В частности, в письме в адрес Уполномоченного по жалобе Анучиной О.А. (исх. 7/2-1250-12 от 23 января 2013 г.) указывается, что прокуратурой в адрес Председателя Законодательного Собрания Иркутской области направлена информация с предложением внести дополнения в часть 2 статьи 2 Закона области с целью установления нормы предоставления жилого помещения, либо выплате денежной компенсации собственникам, не зарегистрированным в жилых помещениях, находящихся в зоне затопления. Однако изложенный вопрос пока не нашел соответствующего решения;

б) Закон области существенно ограничил право граждан на получение нового жилого помещения взамен жилого помещения, находящегося в зоне затопления, с учетом всех членов семьи и поставил регистрацию в жилом помещении условием реализации конституционного права граждан на жилище. **Регистрация лица по месту жительства или ее отсутствие не является определяющим обстоятельством для решения вопроса о признании его членом семьи собственника или нанимателя жилого помещения** (см. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»).

В соответствии с Законом области не учитываются при расчете размера жилой площади супруг (супруга), если даже они заключили брак до вступления Закона в силу, но зарегистрировались по месту жительства после вступления Закона в силу, имея, в том числе, уважительные причины, например, получение образования в г. Иркутске. В то же время в соответствии с частью 1 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации членами семьи собственника жилого помещения являются проживающие совместно с ним в принадлежащем ему жилом помещении **его супруг**, а также дети и родители данного собственника. При этом супругами считаются лица, брак которых зарегистрирован в органах записи актов гражданского состояния (ст. 10 Семейного кодекса Российской Федерации). Для признания названных лиц, вселенных собственником в жилое помещение, членами его семьи – **достаточно установления только факта их совместного проживания с собственником в этом жилом помещении.**

Следует отметить, что судебная практика идет по пути признания **незаконным, противоречащим федеральному законодательству условия о регистрации граждан по месту жительства при предоставлении мер социальной поддержки, при этом такой подход реализуется и при предоставлении дополнительных мер социальной поддержки**

**субъектами Российской Федерации** (см. Определения Верховного Суда Российской Федерации от 22 июня 2005 г. по кассационной жалобе администрации Магаданской области на решение Магаданского областного суда от 31 марта 2005 г., от 31 августа 2005 г. по кассационным жалобам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Губернатора Санкт-Петербурга на решение Санкт-Петербургского городского суда от 26 мая 2005 г., от 3 октября 2012 г. по апелляционной жалобе правительства Воронежской области на решение Воронежского областного суда от 14 июня 2012 г., от 17 октября 2012 г. по апелляционной жалобе правительства Красноярского края на решение Красноярского краевого суда от 10 июня 2012 г.).

Таким образом, исходя из положений Конституции Российской Федерации, Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1, ГК РФ, с учетом сохраняющей свою силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от 2 февраля 1998 года № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, регистрация или ее отсутствие (в силу юридической природы регистрации) не может служить **основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан**, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, **законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации**.

Уважаемый Игорь Анатольевич! В настоящем письме поставлены лишь часть проблемных вопросов (попытка по решению иных вопросов нами продолжают предприниматься), связанных с переселением граждан из зоны затопления Богучанской ГЭС. Промедление с их решением неизбежно вызовет рост недовольства граждан и еще большее социальное напряжение вокруг процесса переселения. Это может привести к непредсказуемым

акциям протеста граждан и срыву установленного графика работ по переселению граждан из зоны затопления.

Учитывая изложенное, прошу принять соответствующие меры прокурорского реагирования в защиту нарушенных жилищных и иных прав граждан, проживающих в населенных пунктах, которые попадают в зону затопления Богучанской ГЭС. О результатах рассмотрения данного обращения прошу направить информацию в адрес Уполномоченного.

Приложение: письмо от 28 февраля 2013 года, письмо от 19 марта 2013 г. (без приложений), всего на 12 л.

*С уважением,*



В.А. Лукин