



**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. № 547  
от «21» мая 2013 г.

Председателю  
Законодательного Собрания  
Иркутской области  
Л.М. Берлиной

Уважаемая Людмила Михайловна!

Обратиться к Вам меня вынуждает ситуация, складывающаяся 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 предложением по решению проблем, возникающих у граждан в связи с их предстоящим переселением, не нашли должного понимания в органах государственной власти Иркутской области. В настоящее время удалось решить лишь часть ранее поставленных вопросов.

При рассмотрении на сессии Законодательного Собрания области 24 апреля 2013 г. очередного проекта закона «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» мои поправки были отклонены. Одновременно Решением Комитета по законодательству о природопользовании, экологии и сельском хозяйстве от 24 апреля 2013 г. № 55/11 предложено Правительству области безотлагательно рассмотреть эти предложения и принять необходимые меры к очередному заседанию Законодательного Собрания области. В связи с чем, выражаю надежду,

что вопрос о совершенствовании Закона области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» (далее – Закон области) будет стоять на контроле Комитета. Это обстоятельство дает повод еще раз довести до сведения депутатов мою позицию по данному вопросу.

Все выявленные при реализации Закона области вопросы, по моему мнению, можно разделить на две группы: 1) вопросы, которые необходимо решать, т.к. имеется противоречие отдельных норм Закона области федеральному законодательству, в связи с чем нарушаются права граждан; 2) вопросы, которые органы государственной власти области вправе решить, исходя из интересов граждан и проблем, которые у них возникают в связи с вынужденным переселением из зоны затопления.

I. К первой группе вопросов следует отнести:

1.1. Проблему неопределенности процесса переселения для части граждан, которые длительное время проживали в названных поселках, однако в соответствии с Законом области не имеют права на меры социальной поддержки в виде предоставления жилого помещения.

С позицией, изложенной в официальных письмах и комментариях положений Закона области (см., например, письма первого заместителя Председателя Правительства 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), 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.** 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.**

Частью 1 ст. 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 ст. 20 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. В силу ст. 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 области нередко на это ссылаются. По вопросу организации переселения граждан из зоны затопления на территории 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 области в установленном порядке не оспорена. Правительство области, как государственный заказчик по подготовке зоны затопления Богучанской ГЭС на территории 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.**

1.2. Из Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) 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, 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 моему 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 области В.И. Пашкова от 19 марта 2013 г. № 02-11-164/13).

Закон области определяет объем прав собственников в зависимости от факта регистрации в жилом помещении, находящемся в зоне затопления, и в этой части он противоречит ст. 35 Конституции, определяющей, что право частной

собственности охраняется законом, и ст. 212 ГК РФ, устанавливающей, что права всех собственников защищаются равным образом.

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 РФ от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации»).

При этом, из отдельных обращений в адрес Уполномоченного следует, что граждане не смогли своевременно (до вступления Закона области в силу) зарегистрироваться по месту жительства в п. Кеуль, так как глава Кеульского муниципального образования Н.А. Штанько, превысив свои должностные полномочия, отказывал обратившимся в регистрации по месту жительства, объясняя это тем, что регистрация закрыта. В моем распоряжении имеется копия письма бывшего министра строительства, дорожного хозяйства Иркутской области Р.Н. Болотова с требованием запретить регистрацию по месту жительства в населенных пунктах, расположенных в зоне затопления.

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 РФ 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.).

Т. о., исходя из положений Конституции, 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 г. № 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, законами Российской Федерации, **законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации**. Свою позицию по обозначенным выше вопросам я подробно изложил в обращении к прокурору области от 15 мая 2013 г. исх. 533.

II. Ко второй группе вопросов следует отнести:

2.1. Проблему соотношения Закона области и федерального законодательства в части **учета права отдельных граждан на дополнительную жилую площадь**. Так, при расчете общей площади предоставляемого жилого помещения в связи с переселением не учитываются права отдельных граждан на дополнительную жилую площадь (См. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 817 «Об утверждении перечня заболеваний, дающих инвалидам, страдающим ими, право на дополнительную жилую площадь»).

И хотя в названном Федеральном законе используется формула «инвалидам может быть предоставлено...», органы государственной власти должны рассматривать такую возможность и принимать решения с учетом конкретной ситуации. Представляется, что, используя процесс переселения граждан и, учитывая из особый статус и моральное состояние, следовало бы решить и эту проблему инвалидов, даже не смотря на то, что в федеральном законе речь идет о праве на дополнительную жилую площадь только при предоставлении жилых

помещений по договору социального найма. Субъект Федерации имеет право увеличить меры социальной поддержки нуждающимся в этом гражданам (их ведь не так много).


2.2. Необходимо отметить наличие **серьезных оснований для решения вопроса о предоставлении семье более одного жилого помещения**, в рамках причитающихся им квадратных метров жилой площади, рассчитанных по Закону области. Положения Закона области препятствуют принятию решений с учетом конкретной ситуации в той или иной семье. Так, ч. 8 ст. 2 Закона области предусмотрено, что если общая площадь предоставляемого жилого помещения превышает 100 кв. м., то собственнику (участнику общей собственности) жилого помещения, находящегося в зоне затопления, может быть предоставлено два и более жилых помещений, общая площадь которых должна быть равна общей площади жилого помещения, определенной в соответствии с положениями Закона области. Аналогичная норма содержится и в ч. 8 ст. 4 Закона области, регулирующей предоставление жилых помещений по договору социального найма. Предоставление отдельных жилых помещений желательно в следующих случаях: при лишении родительских прав, когда совместное проживание может быть признано невозможным; при наличии особых заслуг перед Российской Федерацией у отдельных граждан; при праве детей-сирот и лиц из их числа на жилое помещение; при создании молодой семьи; при официальном разводе супругов; при совместном проживании 4-х поколений и в других случаях. По этому вопросу я неоднократно ранее подавал поправки к проекту Закона, однако они отклонялись.

Уважаемая Людмила Михайловна! Прошу при совместной работе с правительством области по рассмотрению поправок, внесенных мною по проекту закона «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» принять во внимание изложенные в данном обращении аргументы. Вопросы, отнесенные к первой группе, требуют скорейшего решения. 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. Вопросы, отнесенные ко второй группе, требую заинтересованного всестороннего обсуждения. Граждане надеются, что органы государственной власти найдут пути практического решения поставленных вопросов исходя из интересов конкретных граждан.

Надеюсь на понимание депутатского корпуса и совместное решение возникших проблем с реализацией Закона области и его совершенствованием.

Приложение: письмо от 28 февраля 2013 г., письмо от 19 марта 2013 г. (без приложений), письмо от 23 марта 2010 г., всего на 13 л.

*с уважением,*  


В.А. Лукин

Исп. Э.С. Бондарева  
тел. 24-13-51