



**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. № 320  
от «17» июля 2013 г.

Генеральному прокурору  
Российской Федерации  
Ю.Я. Чайка

Уважаемый Юрий Яковлевич!

В период строительства Богучанской ГЭС я неоднократно обращался к Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, в органы прокуратуры, в том числе и к Вам, по вопросам нарушения конституционных прав граждан при реализации этого инвестиционного проекта. Считаю, что при оценке деятельности участников строительства мы должны руководствоваться действующим законодательством и поручениями Президента Российской Федерации В.В. Путина, которые он дал им 15 октября 2012 года при участии в пуске первой очереди Богучанской ГЭС, о необходимости при вводе гидроэлектростанции на полную мощность обеспечить строгое соблюдение всех экологических требований и полное решение социальных проблем граждан, вынужденных переселяться из зоны затопления.

Сообщаю, что общественность до сих пор не проинформирована о мерах принимаемых Правительством Российской Федерации в связи с Вашим обращением от 12 ноября 2012 года, направленным после письма в Ваш адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина по данным вопросам. Генеральная прокуратура в названном обращении акцентировала внимание на необходимость проведения всех мероприятий по санитарной подготовке территории затопления ложа водохранилища

Богучанской ГЭС, с учетом не только минимизации финансовых расходов заказчиков строительства, но и требований экологической безопасности. Никаких мер по исправлению ситуации после этого не принято.

В целях решения социальных проблем граждан, выезжающих из зоны затопления, принят Закон Иркутской области от 14 июля 2011 года № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» (далее – Закон области), однако он не решает проблемы отдельных категорий граждан.

Во-первых, остается проблема неопределенности процесса переселения для части граждан, которые длительное время проживали в названных поселках, но в соответствии с Законом области «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.**

С официальными комментариями должностных лиц положений Закона области согласиться не могу (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).

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» должно охватывать все категории граждан, которые проживали на момент переселения в поселках, а 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.

Я исхожу из того, что граждане, проживающие в поселках, которые неизбежно будут затоплены, **лишаются своего места жительства**. В соответствии со статьей 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**. Действующий в этой сфере единственный Закон области, по моему убеждению, **должен регулировать все аспекты, связанные с переселением граждан**. Этот вывод подтверждается и позицией Министерства регионального развития Российской Федерации, изложенной в письме в адрес Уполномоченного от 8 апреля 2013 г. № 6420-ВС/05.

Во-вторых, часть из постоянно проживающих граждан по разным причинам не имели регистрацию по месту жительства до вступления Закона области в силу, а именно это условие в соответствии с Законом области является обязательным при предоставлении жилого помещения в связи с переселением. 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). Однако указанные положения федерального законодательства не были учтены при разработке и принятии Закона области. Так, 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. Т. е., в настоящее время необходимо решать 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.

Кроме этого, 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. В то время как в соответствии с действующим законодательством **регистрация лица по месту жительства или ее отсутствие не является определяющим обстоятельством для решения вопроса о признании гражданина 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»). При этом из обращений граждан, проживающих в п. Кеуль, мне стало известно, что граждане не смогли своевременно (до вступления Закона области в силу) зарегистрироваться по месту жительства. 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 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 (далее – ЖК РФ) 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.

Важным моментом для рассмотрения ситуации с Законом области является то обстоятельство, что при организации и проведении переселения граждан из зоны затопления Богучанской ГЭС не исполнялись требования, предусмотренные статьей 32 ЖК РФ об обеспечении жилищных прав собственников жилых помещений при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. В практике, конечно, встречаются случаи, когда в период, предшествующий сносу жилого дома, количественный состав членов семьи собственника увеличивается. Но принимать в расчет только тех членов семьи собственника, которые поставлены на регистрационный учет по данному жилому помещению на определенный момент, **без учета оснований вселения**, считаю неправильным и противоречащим действующему законодательству. Причем, если бы было принято решение органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии жилого помещения в соответствии с федеральным законодательством, то точкой отсчета для каких-либо

ограничений по вселению других членов семьи (без надлежащего основания) в жилое помещение стала бы дата получения собственником уведомления, а не дата вступления Закона области в силу.

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, 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, законами Российской Федерации, **законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации**.

Уважаемый Юрий Яковлевич! Мои обращения в прокуратуру Иркутской области не возымели ожидаемых последствий. Прошу поручить сотрудникам

Генеральной прокуратуры Российской Федерации изучить изложенные правовые аргументы. **В случае согласия с ними, прошу дать поручение прокурору Иркутской области принести протест на отдельные положения Закона** Иркутской области «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению» в той части, в которой они не соответствуют федеральному законодательству.

Приложение:

- письма Первого заместителя председателя правительства Иркутской области от 28 февраля 2013 года, и от 19 марта 2013 г. (без приложений), на 12 л;
- письмо Уполномоченного по правам человека в Иркутской области прокурору Иркутской области от 15 мая 2013 года на 10 л.;
- письмо заместителя прокурора Иркутской области Уполномоченному по правам человека в Иркутской области от 17 июня 2013 года, на 1 л.;
- письмо Министерства регионального развития Российской Федерации в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 8 апреля 2013 года на 2 л.



В.А. Лукин