

В Конституционный Суд Российской Федерации по делу о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 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 г. № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»

От Международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»

Адрес: 127051, Малый Каретный переулок, д. 12

Представитель: Ян Збигневич Рачинский

## **ПИСЬМЕННОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**по существу дела о проверке конституционности положений статьи 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 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 г. № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»**

1. Проблема возвращения к прежнему месту проживания – одна из наиболее сложных для реабилитированных жертв политических репрессий.
2. Общество «Мемориал» сталкивалось с этим вопросом с момента своего возникновения. В настоящих письменных соображениях «Мемориал» сначала описывает, каким образом происходило выселение людей из жилья во время репрессий, отдельно остановившись на том, кто чаще всего становился конечным бенефициаром изъятой недвижимости. Затем «Мемориал» изложит позицию, почему ст. 13 Закона о реабилитации жертв политических репрессий в современной редакции, а также региональное законодательство, принятое в ее развитие, противоречит идее реабилитации жертв политических репрессий.

### **Изъятие недвижимости как часть политического террора**

3. После октябрьского переворота 1917 года право собственности на жилые помещения, находящиеся в частной собственности граждан и юридических лиц, было в значительной степени ликвидировано. 20 августа 1918 г. был принят Декрет ВЦИК об отмене частной собственности на недвижимость в городах. В результате национализации право собственности на жилые

помещения перешло к государству, которое административным путем перераспределяло существовавший жилищный фонд.

4. Поначалу этим занимались коммунальные отделы при исполкомах местных советов. Также был создан коммунальный отдел при НКВД, который должен был проводить коммунальную политику центральной власти и руководить деятельностью местных коммунальных отделов.
5. В 1931 году был создан аппарат для централизованного управления коммунальным хозяйством РСФСР — народный комиссариат коммунального хозяйства РСФСР, но жилой площадью репрессированных граждан по-прежнему распоряжался НКВД.
6. Особый размах эта деятельность приобрела в период Большого террора. 11 июля 1937 г., перед началом массовых операций было издано специальное приказание народного комиссара внутренних дел СССР № С-724 «Об опечатывании квартир арестованных и высланных», которое предписывало:

*1. Начальнику 8-го отдела ГУГБ НКВД и начальнику УНКВД Московской области установить такой порядок, чтобы при проведении ареста, обязательно опечатывать занимаемую арестованным жилплощадь:*

*а) при отсутствии членов семей - опечатывать всю квартиру или комнату в квартире, занимаемую арестованным;*

*б) при наличии членов семьи – опечатывать излишнюю площадь.*

*2. При выселении из Москвы семей осужденных, также опечатывать всю жилплощадь выселяемых.*

*3. О всех опечатанных квартирах и комнатах, как при аресте, так и при выселении из Москвы, немедленно сообщать Начальнику 8-го отдела ГУГБ НКВД; в сведениях указывать фамилию, имя и отчество арестованного или осужденного, точный адрес опечатанной квартиры, количество комнат, размер жилой площади и кому принадлежит дом, в котором опечатана квартира или комната.*

*4. Запретить передавать опечатанную жилплощадь арестованных и выселяемых из Москвы в жил отдел Моссовета, в правления жилищно-строительных кооперативов, в АХУ НКВД и другие учреждения без специального распоряжения Народного Комиссара Внутренних Дел Союза ССР.*

*5. Вселение кого-бы то ни было в опечатанные квартиры и комнаты арестованных и выселяемых из Москвы допускается только по специальному разрешению Народного Комиссара Внутренних Дел СССР в каждом отдельном случае.*

*(ЦА ФСБ, ф. 3, оп. 5, д. 1410, л. 17-18)*

7. О масштабах этой деятельности можно судить по отчету о числе опечатанных комнат в период с 17.08.1937 по 01.10.1938: в домах райсоветов 7451 комната, в домах наркоматов и ведомств – 3279 комнат. Из числа опечатанных комнат в домах райсоветов было распечатано 6887 комнат, из них 5755 было передано в АХУ УНКВД, 192 комнаты – в 1 отдел 1 управления НКВД, 106 – в разные отделы НКВД и только 258 – в Моссовет. 576 комнат были возвращены освобожденным владельцам.

8. Таким образом, 88% изъятой неведомственной жилплощади осталось в распоряжении НКВД.
9. При таком положении вещей изъятие жилплощади в каких-то случаях могло стать целью репрессий.
10. Во всяком случае, изъятие жилплощади репрессированных учитывалось в планах. Так, например, в шифротелеграмме Ежова Люшкову от 29.05.38 предлагалось, чтобы *«помочь и немедленно командирам ОКДВА в получении жилья»* -

*«1) Передать все квартиры репрессированных командиров и военнослужащих ОКДВА в Хабаровске, Владивостоке и других городах;*

*2) Передать 50-70 процентов квартир репрессированных работников гражданских органов;*

*3) Уже сейчас бронировать квартиры подлежащих выселению из ДВК национальных элементов (китайцев, иностранцев и других) согласно моих указаний».*

То есть еще до выселения граждан их квартиры уже намечались для передачи новым жильцам.

11. Начавшаяся после смерти Сталина реабилитация не привела к восстановлению прав незаконно репрессированных на утраченное жилье.
12. До появления Закона «О реабилитации жертв политических репрессий» никаких нормативных актов даже о возможности возвращения к прежнему месту проживания не существовало, и это удавалось лишь немногим реабилитированным – преимущественно из числа номенклатурных работников и «старых большевиков», а также тем, у кого не была выслана семья. Многие так и оставались в местах, куда были высланы, или где удалось поселиться после освобождения с учетом ограничений в праве проживания в так называемых «режимных местностях».
13. К режимным местностям первоначально (в 1932 году) были отнесены Москва и Ленинград (включая 100-километровую полосу вокруг них) и Харьков (включая 50-километровую полосу вокруг города). Постановлением Совнаркома СССР № 861 от 28 апреля 1933 г. «О выдаче гражданам Союза ССР паспортов на территории СССР» к режимным были отнесены города: Киев, Одесса, Минск, Ростов-на-Дону, Сталинград, Сталинск, Баку, Горький, Сормово, Магнитогорск, Челябинск, Грозный, Севастополь, Сталино, Пермь, Днепропетровск, Свердловск, Владивосток, Хабаровск, Никольско-Уссурийск, Спасск, Благовещенск, Анжеро-Судженск, Прокопьевск, Ленинск, а также населенные пункты в пределах 100-километровой западноевропейской пограничной полосы СССР.

К 1953 г. режимными стали 340 городов, местностей и железнодорожных узлов, на пограничную зону вдоль всей границы страны шириной от 15 до 200 км, а на Дальнем Востоке до 500 км. При этом Закарпатская, Калининградская, Сахалинская области, Приморский и Хабаровский края, в том числе Камчатка, были полностью объявлены режимными местностями<sup>1</sup>.

14. Вновь прибывающие в режимные местности обязаны были для прописки представлять кроме паспорта справку о наличии жилплощади (не меньше установленной санитарной нормы) и документы, удостоверяющие цель приезда (приглашение на работу, договор о вербовке и др.). Естественно, для

---

<sup>1</sup> Попов В.П. Паспортная система в СССР (1932-1976 гг.) // Социологические исследования. 1995. № 8, 9. С. 3-13.

подавляющего большинства реабилитированных в 1950-е – 1960-е годы это были невыполнимые условия.

15. Отдельно следует подчеркнуть, что и реабилитированы были далеко не все – многим пришлось ждать реабилитации до принятия Закона о реабилитации. Впрочем, и сегодня процесс реабилитации еще не завершен.

### **Реализация ст. 13 Закона о реабилитации жертв политических репрессий свела на «нет» обязательство государства восстановить справедливость в отношении реабилитированных жертв политических репрессий**

16. **Впервые положение о праве реабилитированных вернуться к месту проживания до применения репрессий появилось в 1991 году в Законе «О реабилитации жертв политических репрессий».**
17. До 1 января 2005 года статья звучала следующим образом: *«Признается право реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями, возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий. В случае возвращения на прежнее место жительства реабилитированные лица и члены их семей имеют право на первоочередное получение жилья, а проживавшие в сельской местности - на получение беспроцентной ссуды и первоочередное обеспечение строительными материалами для строительства жилья. Эти права распространяются также на членов их семей и других родственников, проживавших совместно с репрессированными лицами до применения к ним репрессий, а также на детей, родившихся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении. При отсутствии документального подтверждения факт вынужденного переселения, связанного с репрессиями родственников, может устанавливаться судом».*
18. В такой редакции статья соответствовала цели Закона о реабилитации жертв политических репрессий - реабилитировать всех жертв политических репрессий, восстановить их гражданские права и обеспечить посильную компенсацию материального ущерба. Однако уже с 1994 года в реализации закона начинаются проблемы, которые по мере отдаления от момента принятия закона настолько усугубились, что свели на «нет» возможность возвращения на прежнее место проживания пострадавшим от политических репрессий.
19. Так, Комиссия при Президенте по реабилитации жертв политических репрессий в докладе 2000 года указывала на проблемы с финансированием и администрированием Минфином выделяемых средств:

*«Несмотря на тенденцию роста потребностей в расходах, бюджетные ассигнования из федерального бюджета, являющегося по Закону основным источником финансирования его исполнения, сокращались. Если в 1997 г., в соответствии с федеральным бюджетом, ассигнования на защиту прав жертв политических репрессий были определены в сумме 1126,4 млрд. неденоминированных рублей, то в Законе Российской Федерации “О федеральном бюджете на 1998 год” были предусмотрены расходы всего лишь в сумме 500 млн. руб., более того, в соответствии с утвержденной Минфином России росписью доходов и расходов, они были уменьшены до 368,8 млн. руб., или на 131,2 млн. руб. В 1999 г. вообще был достигнут*

*критический уровень выделения средств - 250 млн. руб. Лишь в 2000 г. ситуация с финансированием Закона (в федеральном бюджете выделено 937,3 млн. руб.) начала выправляться».*

20. Комиссия указывала на то, что проверка исполнения Минфином Закона о реабилитации, проведенная Генпрокуратурой России во второй половине 1999 г., показала, что выделенный бюджет Минфин полностью не исполнял. Так, в 1997 г. Минфином России на расходы по защите прав жертв политических репрессий было направлено 587,3 млрд. неденоминированных рублей, или 52,1% от годовых бюджетных назначений, в 1998 г. – 369,0 млн. рублей, или 73,8%. Комиссия по реабилитации заключила, что *«сокращение федерального бюджета по финансированию расходов на защиту прав жертв политических репрессий, исполнение его не в полном объеме привели к тому, что перечисленные из федерального бюджета суммы не обеспечили потребности регионов в покрытии фактически произведенных расходов на указанные цели. Это, в свою очередь, привело к росту задолженности федерального бюджета перед регионами, а в результате – к ущемлению прав реабилитированных на получение предусмотренных Законом льгот и компенсаций».*
21. В докладе за 2000 года Комиссия по реабилитации пришла к выводу, что *«тяжелое положение сложилось с предоставлением жилья реабилитированным. Если вопросы их постановки на очередь для получения жилья с трудом, но решаются, то перспективы его реального получения более чем скромные. Даже в Москве, где масштабы муниципального жилищного строительства достаточно велики и реабилитированные получали и получают квартиры (в 1999 г. их получила 31 семья), эта проблема сохраняет свою остроту».*<sup>2</sup>
22. Проблемы с реализацией права на возвращение были не только в Москве. Например, в Иркутской области из 170 семей в 1996 году стоящих на учете по обеспечению жильем, только одной семье была выделена квартира. В Иркутской области беспроцентные ссуды не выдавались вообще, так как не был определен источник финансирования на погашение упущенной выгоды банкам.<sup>3</sup>
23. В докладе за 2006 – 2008 годы Комиссия по реабилитации жертв политических репрессий отмечает несправедливость того, что расходные обязательства за предоставление льгот жертвам политических репрессий были отнесены на регионы. Комиссия отметила, что политические репрессии осуществлялись от имени государства, а не отдельных регионов, а поэтому государство в целом должно нести ответственность за тот вред, который причинен его карательными органами.<sup>4</sup> В докладе Комиссия также упомянула, что *«по причине отсутствия финансирования из федерального бюджета в ряде субъектов не рассматривались вопросы первоочередного получения жилья, нуждающимся в улучшении жилищных условий репрессированным и членам их семей, вставших на учет в органах местного самоуправления до 1 января 2005 года».*<sup>5</sup>
24. В последующие годы реализация права на возвращение становилась еще хуже. Комиссия при Президенте по реабилитации жертв в докладе за 2012-2013 годы

<sup>2</sup> Доклад Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий о ходе исполнения Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий». – М., 2000. С. 30-31.

<sup>3</sup> Отчет об итогах работы городских и районных комиссий по восстановлению прав жертв политических репрессий по Иркутской области за период с 1.01.96 по 1.01.97.

<sup>4</sup> Доклад об исполнении Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» в 2006-2008 годах Комиссия при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий. С. 39.

<sup>5</sup> Там же. С. 41.

отметила, что после передачи финансирования социальной поддержки на региональный уровень льготы положение реабилитированных с точки зрения социальной поддержки оказалось хуже.<sup>6</sup> Так, в апелляционном определении Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 6 сентября 2012 года по делу 2-1157/12 по делу Анищенко В.А. (ее интересы представлял «Мемориал») указано следующее. В 2011 году согласно годовому жилищному плану подлежали обеспечению жилыми помещениями лица, поставленные до 01 января 1987 года (приложение № 1).

25. Ответственный секретарь Комиссии при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий Л.О. Иванов указывает, что в некоторых субъектах Российской Федерации не приняты даже нормативные правовые акты для установления порядка принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями вернувшихся на прежнее место жительства реабилитированных лиц и членов их семей. Например, в республиках Карелия и Северная Осетия-Алания, в Хакасии, в Амурской, Ленинградской, Сахалинской областях, а также в Ненецком автономном округе.<sup>7</sup>
26. В некоторых регионах, в которых не был принят закон, можно добиться постановления на учет и получения жилья после долгих судебных тяжб. Например, в определении от 10 марта 2011 г. по делу N 33-1632 Приморский краевой суд отменил решение об отказе предоставить жилье, мотивировав это тем, что *«обстоятельство, что субъект Российской Федерации не обеспечил правовое регулирование, предусматривающее предоставление мер социальной поддержки жертвам политических репрессий в виде предоставления жилья в случае их возвращения на прежнее место жительства, само по себе не предполагает, что субъект Российской Федерации вправе произвольно отказаться от предоставления этих мер и не может ограничивать законного права истца на обеспечение жильем помещением»*.
27. Однако в других регионах отсутствие законодательства стало основанием для отказа реабилитированному получить жилье. Например, Верховный суд Республики Татарстан в апелляционном определении от 25 августа 2014 г. по делу N 33-11684/2014 подтвердил законность решения суда первой инстанции, мотивировав это следующим: *«Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что в настоящее время в Республике Татарстан не принят закон, обязывающий органы местного самоуправления предоставлять жилье реабилитированным гражданам»*.
28. «Мемориал», который консультировал пострадавших от политических репрессий с 1989 года, неоднократно сталкивался с проблемой, когда реабилитированные фактически не могут получить жилье и вернуться в прежнее место проживания. Попытки решить вопрос в судебном порядке приводили, как и в делах заявительниц, к отказам в постановке на учет. Хотя число обращений уменьшается с каждым годом из-за смерти репрессированных и их детей, жалобы на невозможность возвращения к месту проживания по-прежнему составляют заметную часть обращений.

---

<sup>6</sup> Проект доклада об исполнении Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» в 2013-2014 годах. Комиссия при Президенте Российской Федерации по реабилитации жертв политических репрессий. С. 35.

<sup>7</sup> Реабилитация и память / Л. О. Иванов, Под ред. А. Даниэля, Л. Ереминой, Е. Жемковой, Т. Касаткиной, Н. Охотина, Я. Рачинского, А. Рогинского. - ISBN 978-5-78700-124-2 изд. - М.: "Мемориал" - "Звенья", 2016. - С. 416.

29. В преамбуле Закона о реабилитации жертв политических репрессий указано, что «Целью настоящего Закона является реабилитация всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года, восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации материального ущерба».
30. Целью статьи 13 Закона о реабилитации жертв политических репрессий было восстановление справедливости в отношении выселенных и депортированных. В этой статье было закреплено право реабилитированных лиц, а также членов их семей, возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий. В статье также указано, что если репрессированные утратили жилые помещения из-за репрессий, то они принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации. Отнесение выделения жилья к предмету ведения субъекта не должно приводить к уменьшению гарантий.
31. В Определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 527-О суд рассматривал конституционность перевода обязательств по мерам социальной защиты пострадавших от политических репрессий на субъекты федерации. Он указал, что
- «федеральный законодатель, закрепляя различного рода меры, направленные на восстановление и защиту прав реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, возмещение причиненного им вреда, и определяя степень и формы участия субъектов Российской Федерации в реализации этих мер, вправе установить, что обеспечение указанных лиц мерами социальной поддержки осуществляется субъектами Российской Федерации, и отнести расходные обязательства по обеспечению такими мерами к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации».*
32. Однако в этом же определении Конституционный суд указал, что *«должен также соблюдаться принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере».*
33. Конституционный суд также указал, что *«Российская Федерация как правовое социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, федеральный законодатель вправе приостанавливать либо отменять действие норм о предоставлении государством выплат и льгот компенсаторного характера, но только предусмотрев надлежащий механизм соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться».*
34. В преамбуле Закона о реабилитации жертв политических репрессий сказано, что Федеральное собрание осуждает «многолетний террор и массовые преследования своего народа как несовместимые с идеей права и справедливости» и «заявляет о неуклонном стремлении добиваться реальных гарантий обеспечения законности и прав человека». Поэтому только реально работающие статьи Закона о реабилитации могут компенсировать ущерб от многолетнего террора.

35. «Мемориал» полагает, что федеральный и региональный законодатель могут вводить определенные требования для получения компенсаций, однако эти требования не должны приводить к фактическому отказу от обязательств государства загладить вред от политических репрессий. На практике же установленные региональным законодательством требования фактически исключают возможность реабилитированным вернуться в прежнее место проживания.

Приложение:

- 1) апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда от 6 сентября 2012 года по делу 2-1157/12
- 2) Документы, подтверждающие полномочия на подписание заключения.

Ян Збигневич Рачинский

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