



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург

10 декабря 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина,

с участием граждан А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайловой, Е.Б.Шашевой и их представителя – кандидата юридических наук Г.В.Вайпана, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, заместителя начальника Государственно-правового управления Московской городской Думы Е.И.Соминой, советника Правового управления Правительства

Москвы В.М.Ланды, заместителя начальника Управления по связям с органами законодательной и исполнительной власти Правительства Москвы А.С.Санаева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело 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».

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайловой и Е.Б.Шашевой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.О.Красавчиковой, объяснения представителей сторон, выступления полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека –

Н.Л.Евдокимовой, исследовав представленные документы и иные материалы,
Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно статье 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» 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 принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством субъектов Российской Федерации; это право распространяется 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.

Статья 7 Закона города Москвы от 14 июня 2006 года № 29 «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» относит к числу условий признания жителей города Москвы нуждающимися в жилых помещениях при наличии хотя бы одного из оснований, указанных в статье 8 данного Закона, такие условия, как проживание в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет (пункт 3) и признание малоимущими в порядке, установленном законом города Москвы, если иное не предусмотрено федеральным законодательством и законодательством города Москвы (пункт 5).

Часть 1 статьи 8 данного Закона устанавливает, что одним из оснований для признания жителей города Москвы нуждающимися в жилых помещениях является размер площади жилого помещения, приходящейся на каждого члена семьи заявителя, который составляет менее учетной нормы

(пункт 1), а часть 2 этой статьи закрепляет, что жители города Москвы, утратившие жилые помещения в городе Москве и имеющие право на предоставление жилых помещений, при невозможности возврата ранее занимаемых ими помещений (дом снесен, переоборудован, в ранее занимаемые жилые помещения вселены в установленном порядке иные лица), признаются нуждающимися в жилых помещениях при отсутствии у них и членов их семей иных жилых помещений, в отношении которых они обладают правом самостоятельного пользования либо правом собственности; жители города Москвы, указанные в данной части, имеют право на предоставление жилого помещения при условии, что они не получали компенсацию в денежной или натуральной форме по предыдущему месту жительства.

1.1. Конституционность приведенных законоположений оспаривают граждане А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайлова и Е.Б.Шашева.

А.Л.Мейсснер родилась в 1950 году в поселке Ожмегово Кировской области, где на спецпоселении находилась ее мать, выселенная в сентябре 1941 года в Карагандинскую область из Москвы как лицо немецкой национальности, что отражено в справке о реабилитации, выданной А.Л.Мейсснер 26 марта 1996 года Главным управлением внутренних дел города Москвы МВД России.

Решением Пресненского районного суда города Москвы от 18 апреля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 16 июля 2018 года, А.Л.Мейсснер отказано в удовлетворении иска, предъявленного к Департаменту городского имущества города Москвы, о признании незаконным отказа в постановке на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении и обеспечении жилым помещением. При этом суды исходили из того, что А.Л.Мейсснер постоянно проживает в Кировской области, регистрации по месту жительства в Москве не имела и не имеет и, соответственно, на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет в Москве не проживает, в связи с чем у Департамента городского имущества

города Москвы отсутствовали основания для принятия ее на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении и для обеспечения жилым помещением.

В передаче кассационных жалоб А.Л.Мейсснер для рассмотрения в заседании судов кассационной инстанции отказано (определение судьи Московского городского суда от 1 октября 2018 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2018 года).

Е.С.Михайлова родилась в 1948 году в городе Орхей Молдавской ССР. Решением суда сектора Центру города Кишинева Республики Молдова от 14 ноября 1994 года Е.С.Михайлова была признана жертвой политических репрессий, поскольку ее отец, ранее проживавший в Московской области (в настоящее время территория вошла в состав города Москвы), на момент ее рождения находился в ссылке и ему было запрещено возвращаться в Москву. С учетом данных обстоятельств Е.С.Михайлова признана подвергшейся политической репрессии и реабилитирована (справка от 17 декабря 2001 года, выданная военной прокуратурой Приволжско-Уральского военного округа). В 2007 году Е.С.Михайлова получила гражданство Российской Федерации, в настоящее время она с двумя дочерьми проживает во Владимирской области в квартире, принадлежащей одной из дочерей на праве собственности.

Решением Пресненского районного суда города Москвы от 15 ноября 2017 года частично удовлетворены иски Е.С.Михайловой к Департаменту городского имущества города Москвы: распоряжение Департамента об отказе в признании истицы малоимущей и нуждающейся в жилом помещении признано незаконным, суд обязал Департамент повторно рассмотреть соответствующее заявление Е.С.Михайловой; в части обязанности постановки на учет в качестве нуждающейся в улучшении жилищных условий и обеспечении жильем отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 22 марта 2018 года решение Пресненского районного суда города Москвы от 15 ноября 2017 года отменено и принято новое решение – об отказе в удовлетворении требований

Е.С.Михайловой. При этом суд, посчитав доказанным тот факт, что Е.С.Михайлова является дочерью репрессированного лица, родившейся в высылке, установил, что, покинув Кишинев, заявительница поселилась во Владимирской области, в Москву не возвратилась (что является обязательным условием для постановки на жилищный учет в соответствии с требованиями Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения»). Кроме того, судом учтено преюдициальное значение решения Кузьминского районного суда города Москвы от 6 июля 2006 года, которым установлено, что мать заявительницы с дочерьми выехала к мужу в Кишинев с целью проживания единой семьей после его освобождения и не была выселена в связи с политическими репрессиями.

В передаче кассационных жалоб Е.С.Михайловой для рассмотрения в заседании судов кассационной инстанции отказано (определение судьи Московского городского суда от 4 июля 2018 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2018 года).

Е.Б.Шашева родилась в 1950 году в селе Изваиль Ухтинского района Коми АССР. Постановлением президиума Верховного Суда Республики Коми от 4 декабря 2013 года за ней было признано право на реабилитацию в связи с реабилитацией в 1957 году ее отца. В частности, суд установил, что на момент рождения Е.Б.Шашевой ее отец находился в высылке, поскольку сохранял статус репрессированного лица и не мог вернуться в Москву, где проживал на момент ареста в 1937 году. 3 марта 2014 года Министерством внутренних дел по Республике Коми вынесено заключение о реабилитации Е.Б.Шашевой как находившейся вместе с репрессированным по политическим мотивам отцом.

Решением Пресненского районного суда города Москвы от 16 апреля 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 12 июля 2018 года, Е.Б.Шашевой отказано в удовлетворении иска, предъявленного к Департаменту городского имущества города Москвы, об обязанности поставить на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении и

обеспечить жилым помещением на основании Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий». При этом суды исходили из того, что у истицы в собственности находится жилое помещение в Республике Коми, в котором она продолжает постоянно проживать с мужем и сыном, в Москву истица не возвращалась, регистрации по месту жительства в Москве не имеет и, соответственно, не проживает в Москве на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет. Кроме того, судами разъяснено ее право на повторное обращение в Департамент городского имущества города Москвы при условии соблюдения требований статей 7 и 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» (в том числе о признании малоимущей).

В передаче кассационных жалоб для рассмотрения в заседании судов кассационной инстанции Е.Б.Шашевой отказано (определение судьи Московского городского суда от 1 октября 2018 года и определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 года).

1.2. А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайлова и Е.Б.Шашева считают, что положения статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 40 (часть 3), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 52, 53 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой по своему буквальному смыслу и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они:

исключают возможность принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями, до тех пор, пока они самостоятельно не вернуться на прежнее место жительства;

не обеспечивают первоочередного предоставления жилых помещений лицам, утратившим жилые помещения в связи с репрессиями;

позволяют субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные ограничения для принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями.

Е.С.Михайлова указывает в жалобе, что положения статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» по

смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, не распространяют понятие вынужденного переселения на переезд в высылку к репрессированному лицу его супруга (супруги) и детей, что, как она полагает, не соответствует статьям 40 (часть 3), 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 52, 53 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

А.Л.Мейсснер, Е.С.Михайлова и Е.Б.Шашева также просят признать не соответствующими названным статьям Конституции Российской Федерации положения пункта 3 статьи 7, пункта 1 части 1 и части 2 статьи 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в той мере, в какой эти положения препятствуют принятию на учет и обеспечению жилыми помещениями лиц, утративших жилые помещения в городе Москве в связи с репрессиями, если они не проживают в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет, обеспечены размером площади жилого помещения, приходящейся на каждого члена семьи, более учетной нормы, если у них или у членов их семей есть жилые помещения, в отношении которых они обладают правом самостоятельного пользования либо правом собственности.

Кроме того, в жалобе Е.Б.Шашевой содержится просьба признать пункт 5 статьи 7 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» не соответствующим названным статьям Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эта норма исключает возможность принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями лиц, утративших жилые помещения в городе Москве в связи с репрессиями, если они не признаны малоимущими.

1.3. Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положения 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» являются предметом

рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку они служат основанием для решения вопроса о принятии на учет и обеспечении жилыми помещениями в случае возвращения на прежнее место жительства, в частности 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.

2. В силу Конституции Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 2; статья 17, часть 1; статья 18; статья 19, части 1 и 2; статья 21, часть 1; статья 45; статья 46, части 1 и 2; статьи 52 и 53) в России как демократическом правовом государстве права потерпевших от злоупотреблений властью охраняются законом, государство обеспечивает им доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба на основе принципа уважения и охраны достоинства личности и этим определяются смысл, содержание и применение соответствующих законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а реализация указанных прав защищается правосудием. Возникновение же между гражданами и государством конституционно-правовых отношений по поводу возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, обусловлено самим фактом причинения такого вреда.

Данный подход согласуется с обязанностью государства охранять достоинство личности, которое, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, выступает основой всех прав и свобод человека и необходимым условием их существования и соблюдения (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 15 января 1999 года № 1-П, от 20 декабря 2010 года № 21-П и от 14 июля 2011 года № 16-П). В противном случае нарушались бы не только предписания статей 21 (часть 1), 46 (часть 1), 52 и 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющие право каждого на защиту достоинства личности, на обеспечение государством доступа к правосудию и компенсации причиненного ущерба, но и провозглашенный ее

статьей 19 принцип равенства всех перед законом и судом. На государство возлагается обязанность предоставить эффективную поддержку гражданам, у которых в результате действий государства, причинивших ущерб, невосполнимо утрачиваются (или резко сужаются) возможности самостоятельного обеспечения достойной жизни и свободного развития.

Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» согласуется с вытекающими из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 2, 6 (часть 2), 18 и 55 (части 2 и 3), и выраженными в решениях Конституционного Суда Российской Федерации требованиями соблюдения принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и является специальным нормативным правовым актом, направленным на реализацию положений статей 52 и 53 Конституции Российской Федерации, возлагающих на государство обязанность защищать права потерпевших от злоупотреблений властью. При принятии данного Закона федеральный законодатель исходил из признания того, что за годы Советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам и что Россия как демократическое правовое государство осуждает многолетний террор и массовые преследования своего народа как несовместимые с идеей права и справедливости. Целью данного 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 (преамбула).

Тем самым Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» объективировал возникшие в связи с фактом причинения соответствующего вреда конституционно-правовые отношения по поводу его возмещения между гражданами, являющимися жертвами политических репрессий, и Российской Федерацией как правопреемником

СССР – государства, с деятельностью которого связано причинение вреда, по своему характеру представляющего собой вред, реально неисчисляемый и невозполнимый. Это обязывает Российскую Федерацию стремиться к возможно более полному возмещению такого вреда на основе максимально возможного использования имеющихся средств и финансово-экономического потенциала. В силу своего специального предназначения все способы и формы возмещения вреда, установленные Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», входят в признанный государством объем возмещения вреда.

Как ранее отметил Конституционный Суд Российской Федерации, данный Закон, которым соответствующие действия тоталитарного режима признаются антизаконными, представляет собой, по существу, публично-правовое обязательство, направленное на компенсацию в имущественной сфере ущерба, причиненного пострадавшим гражданам, и, следовательно, на защиту права, гарантированного им статьей 53 Конституции Российской Федерации, а потому предполагает также использование механизмов, сходных с гражданско-правовыми обязательствами вследствие причинения вреда (глава 59 ГК Российской Федерации). Вместе с тем как специальный нормативный правовой акт данный Закон по своему действию во времени, пространстве и по кругу лиц существенно отличается от общего гражданско-правового регулирования и предполагает ряд упрощенных процедур восстановления прав реабилитированных лиц, получения ими определенных льгот и компенсаций, в том числе в возмещение не только имущественного, но и иного причиненного вреда, когда не могут быть применены общие нормы гражданского законодательства (Определение от 3 июля 2007 года № 523-О-П).

Кроме того, из статьи 1 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип правового государства, в системном единстве с ее статьями 2, 17 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 53 и 55 (части 2 и 3) следует, что в сфере восстановления прав жертв политических репрессий требуется установление такого правового регулирования, которое

гарантировало бы им стабильность их официально признанного правового статуса как участников соответствующих конституционно-правовых отношений, и что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы.

3. По смыслу Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», реабилитация означает восстановление реабилитированных лиц в утраченных ими в связи с репрессиями социально-политических и гражданских правах, устранение всех ограничений прав и свобод, которые к ним применялись, а также иных последствий произвола.

Исходя из этого в статье 13 данного Закона 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. Это право распространяется 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.

Таким образом, федеральным законодателем предусмотрена специальная мера восстановления прав достаточно широкого круга субъектов, который не ограничивается только репрессированными по политическим мотивам лицами, поскольку дети, находившиеся вместе с репрессированными по политическим мотивам родителями или лицами, их заменявшими, в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, также признаны подвергшимися политическим репрессиям и подлежащими реабилитации (статья 1¹ данного Закона), а применение политических репрессий повлекло для всех указанных в этом Законе лиц нарушение и умаление таких основных прав человека, как право выбирать место пребывания и жительства, право на жилище, в том числе право не быть произвольно лишенным жилища, гарантированных Конституцией Российской Федерации (статья 27, часть 1; статья 40, часть 1).

Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (до вступления в силу Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) предусматривал, что 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 (статья 13); при этом было предусмотрено, что порядок восстановления прав реабилитированных лиц устанавливается специальными положениями, утверждаемыми Правительством Российской Федерации (статья 17).

Согласно Положению о порядке предоставления льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий (утверждено Правительством Российской Федерации Постановлением от 3 мая 1994 года № 419, утратило силу в соответствии с его Постановлением от 4 августа 2005 года № 489), реабилитированные лица (независимо от наличия инвалидности или получения пенсии) и члены их семей, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, равно как и возвращающиеся к месту проживания до применения к ним репрессий реабилитированные лица и члены их семей, включая членов семей и родственников, проживавших совместно с репрессированными лицами до применения к ним репрессий, а также дети, родившиеся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, имели право на первоочередное получение жилья, а проживающие в сельской местности или возвращающиеся в эти местности – на получение беспроцентной ссуды и первоочередное обеспечение строительными материалами для строительства жилья. Указанные лица принимались на учет для обеспечения жилой площадью органами местного самоуправления по согласованию с комиссиями по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий, образованными в установленном законодательством порядке, без представления документов о выписке с прежнего места жительства и сдаче занимаемого помещения.

Эти документы представлялись указанными лицами непосредственно при получении жилых помещений (пункт 7).

Соответственно, в нормативном единстве статья 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и пункт 7 Положения о порядке предоставления льгот реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, гарантировали реабилитированным лицам постановку на учет для обеспечения жилой площадью без необходимости предварительного возвращения для проживания в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий (где проживали их родители до применения к ним репрессий), первоочередное предоставление жилых помещений в местности и населенном пункте, где реабилитированные лица проживали до применения к ним репрессий (где проживали их родители до применения к ним репрессий), с последующим освобождением занимаемых помещений по прежнему месту жительства.

Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятым в целях защиты прав и свобод граждан на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения, внесены изменения в том числе в Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий». Так, предусмотрен

действующий в настоящее время порядок реализации права 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. Этот порядок устанавливает, что в случае возвращения на прежнее место жительства реабилитированные лица и члены их семей принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями по правилам, предусмотренным законодательством субъектов Российской Федерации. При переходе в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ к новой модели правового регулирования права, признанного статьей 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», федеральный законодатель не изменил ни круг его субъектов, ни его целевое назначение.

3.1. В соответствии со статьями 2, 11 (часть 3), 18, 71 (пункт «в»), 72 (пункты «б», «ж» части 1), 76 (части 1 и 2) и 94 Конституции Российской Федерации федеральный законодатель, закрепляя различного рода меры, направленные на восстановление и защиту прав реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на возмещение причиненного им вреда, вправе определить степень и формы участия субъектов Российской Федерации в реализации этих мер, в том числе путем передачи осуществления части полномочий по предметам совместного ведения, которые реализовывались органами государственной власти Российской Федерации, субъектам Российской Федерации с соответствующим разграничением расходных обязательств Российской Федерации и ее субъектов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2005 года № 462-О).

Субъекты Российской Федерации, таким образом, имеют возможность наряду с основными гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе или ином нормативном правовом акте дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом

региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон.

Осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 1996 года № 15-П, от 18 июля 2012 года № 19-П и др.).

В то же время в силу статей 5, 10 и 11 Конституции Российской Федерации правовое регулирование должно устанавливаться с соблюдением принципа разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт «в»; статья 76, части 1, 2 и 5, Конституции Российской Федерации), что в совокупности со статьями 19 (части 1 и 2) и 52 Конституции Российской Федерации предполагает обязанность федерального законодателя урегулировать права лиц, являющихся жертвами политических репрессий, с тем чтобы на всей территории Российской Федерации были обеспечены равные условия реализации этими лицами конкретных гарантий, закрепленных федеральным законом.

Предусматривая в статье 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» (в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ), 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 отношений.

Вместе с тем специальное предназначение соответствующего права, а также необходимость соблюдения признанного государством объема возмещения вреда реабилитированным лицам в жилищной сфере требуют от федерального законодателя установления правовых гарантий, задающих пределы правового регулирования субъектов Российской Федерации с сохранением преемственности ранее действовавшего и нового регулирования.

4. Конституция Российской Федерации, закрепляя право каждого на жилище и обязывая органы государственной власти создавать условия для осуществления данного права (статья 40, части 1 и 2), предусматривает, что малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 40, часть 3). Тем самым федеральному законодателю на конституционном уровне предписывается определять не только категории граждан, нуждающихся в жилище, но и конкретные формы, источники и порядок обеспечения их жильем с учетом имеющихся у государства финансово-экономических возможностей.

Согласно части 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет. Условиями, при наличии которых жилые помещения предоставляются гражданам по договорам социального найма, по общему

правилу, являются: признание их нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и признание их малоимущими (статья 49 данного Кодекса). При этом малоимущими считаются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Такое законодательное регулирование согласуется со статьей 40 (часть 3) Конституции Российской Федерации, которая обязывает государство обеспечить дополнительные гарантии жилищных прав путем предоставления жилища бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами не любому, а только малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 года № 376-О-П).

Вместе с тем, по смыслу части 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются и иным определенным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан, которые признаны нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, закрепленным в данном Кодексе и (или) в этих специальных нормативных правовых актах, в порядке, установленном данным Кодексом, если иной порядок не предусмотрен этими актами.

Для отдельных категорий граждан федеральный законодатель также установил возможность предоставления жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке, в том числе для граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в

предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечне (пункт 3 части 2 статьи 57 данного Кодекса), – при условии соблюдения общих требований жилищного законодательства применительно к предоставлению жилых помещений по договорам социального найма и подтверждения объективной нуждаемости в жилом помещении (часть 2 статьи 49 и часть 1 статьи 52 данного Кодекса).

Соответственно, обеспечение конституционного баланса интересов рассматриваемых категорий граждан предполагает специальный подход к регулированию порядка обеспечения реабилитированных лиц жилыми помещениями, отвечающий принципу социальной справедливости в отношении всех других нуждающихся в жилье категорий граждан, имущественное положение которых не позволяет удовлетворить эту потребность самостоятельно.

Это, в свою очередь, не исключает возможности установить специальный порядок учета и определения дальнейшей судьбы имеющих у реабилитированных лиц, за которыми признано право возвратиться для проживания на прежнее место жительства, жилых помещений в населенном пункте, в котором они проживали ранее (в том числе путем закрепления условий его осуществления применительно к тем или иным фактическим обстоятельствам). Исходя из того 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 законом.

При этом, исходя из того что Жилищный кодекс Российской Федерации допускает различия в нормативном регулировании отношений по предоставлению жилых помещений по договорам социального найма тем или иным упомянутым в законе категориям граждан, именно к компетенции федерального законодателя относится установление – с учетом особой роли Жилищного кодекса Российской Федерации как кодифицированного акта в регулировании жилищных отношений и возможности закрепления норм

жилищного законодательства в иных нормативных правовых актах – конкретного механизма реализации различными категориями граждан, в том числе реабилитированными лицами, права на предоставление им жилых помещений, включая определение условий и очередности их предоставления. В силу статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации такими полномочиями не наделен. В случае же закрепления в федеральном законе особых условий очередности предоставления жилых помещений подразумевается также своевременное закрепление гарантий реализации такого регулирования, прежде всего применительно к созданию надлежащей нормативной основы деятельности органов публичной власти, иных субъектов, в том числе в части необходимых для этого материальных и финансовых средств (Постановление от 24 декабря 2013 года № 30-П, Определение от 9 февраля 2017 года № 215-О).

Таким образом, в силу положений статей 1, 2, 7, 11 (часть 3), 17, 18, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 38 (часть 1), 40 (часть 3), 45, 46 (части 1 и 2), 52, 53, 55 (части 2 и 3), 71 (пункт «в») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями лиц, за которыми признано право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где проживали их родители до применения к ним репрессий, должно быть осуществлено федеральным законодателем исходя из баланса интересов всех категорий граждан, которые в силу соответствующих юридических оснований должны быть обеспечены жилыми помещениями, в том числе в городе Москве, включая условия и очередность их предоставления.

Отсутствие же в федеральном законе специального нормативного обеспечения права реабилитированных лиц и членов их семей возвращаться в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, порождает неопределенность в отношении возможности реализации этого права указанной категорией лиц – притом что их интерес в

обеспечении жилыми помещениями конкурирует с таким же интересом иных категорий граждан, за которыми законодателем по социально значимым основаниям признано право на улучшение жилищных условий и которые обеспечиваются жилыми помещениями государственного или муниципального жилищного фонда.

5. Согласно пунктам 5 и 7 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относится определение порядка предоставления по договорам социального найма категориям граждан, установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации, жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации и определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Закон города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» устанавливает порядок и условия предоставления жилых помещений из жилищного фонда города Москвы или помощи города Москвы в приобретении жилых помещений в собственность указанным в данном Законе категориям жителей города Москвы, а также регулирует отношения по осуществлению тех полномочий Российской Федерации в области обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан, которые переданы для осуществления органам государственной власти города Москвы (преамбула).

Так, данный Закон закрепляет, что жители города Москвы признаются нуждающимися в жилых помещениях при наличии хотя бы одного из оснований, указанных в его статье 8, если они, в числе прочего, проживают в городе Москве по месту жительства на законных основаниях в общей сложности не менее 10 лет (пункт 3 статьи 7), а также признаны малоимущими в порядке, установленном законом города Москвы, если иное не предусмотрено федеральным законодательством и законодательством города Москвы (пункт 5 статьи 7). При этом одним из оснований для

признания жителей города Москвы нуждающимися в жилых помещениях является размер площади жилого помещения, приходящейся на каждого члена семьи заявителя, который составляет менее учетной нормы (пункт 1 части 1 статьи 8). Кроме того, жители города Москвы, утратившие жилые помещения в городе Москве и имеющие право на предоставление жилых помещений, при невозможности возврата ранее занимаемых ими помещений (дом снесен, переоборудован, в ранее занимаемые жилые помещения вселены в установленном порядке иные лица), признаются нуждающимися в жилых помещениях при отсутствии у них и членов их семей иных жилых помещений, в отношении которых они обладают правом самостоятельного пользования либо правом собственности. Жители города Москвы, указанные в данной части, имеют право на предоставление жилого помещения при условии, что они не получали компенсацию в денежной или натуральной форме по предыдущему месту жительства (часть 2 статьи 8).

Данные положения Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения», устанавливающие общий порядок и условия предоставления жилых помещений из жилищного фонда города Москвы, в отсутствие специального регулирования применяются и к лицам, за которыми признано право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где проживали их родители до применения к ним репрессий, т.е. к лицам, не относящимся ни к одной из категорий жителей города Москвы или иным категориям граждан, поименованным в данном Законе.

Такой подход вступает в противоречие с целевым назначением права реабилитированных лиц (в частности, тех из них, которые являются детьми реабилитированных лиц, утративших в связи с репрессиями жилые помещения в городе Москве, и которые родились в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении) возвращаться для проживания на прежнее место жительства, влечет фактическую невозможность его реализации в связи с предъявлением к ним требований о сроке проживания в городе Москве, о признании их малоимущими в порядке, установленном

законом города Москвы, а равно и других требований статей 7 и 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» и тем самым препятствует возмещению вреда соответствующей категории граждан в гарантированном государством объеме.

Этому подходу не препятствуют положения статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», которые – имея целью создание дополнительных юридических возможностей для реализации указанными в ней категориями лиц права возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, – не закрепляют необходимость установления законодательством субъекта Российской Федерации специального (с отступлением от общего для жителей того или иного субъекта Российской Федерации) порядка принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями рассматриваемой категории лиц в части соблюдения во всех случаях условий и оснований признания их нуждающимися в жилых помещениях и, по существу, не конкретизируют пределы усмотрения органов законодательной власти субъектов Российской Федерации при решении этого вопроса.

Кроме того, положения статьи 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», рассматриваемые во взаимосвязи с положениями 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», создают предпосылки для отступления в правоприменительной практике от конституционных требований, поскольку в настоящее время в правовом регулировании вопроса о принятии на учет и обеспечении жилыми помещениями в городе Москве лиц, за которыми признано право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где проживали их родители до применения к ним репрессий, отсутствует необходимая согласованность и, соответственно, сохраняется неопределенность относительно порядка реализации указанного права названной категорией лиц посредством использования специальных

(отличных от жилищно-правовых) процедур осуществления их жилищных прав.

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, отсутствие в правовом регулировании порядка принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями в городе Москве специальных правил в отношении лиц, за которыми признано право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где проживали их родители до применения к ним репрессий, приводит к необходимости выбора в конкретной правоприменительной ситуации между общими нормами различной отраслевой природы, одни из которых (жилищные) не учитывают необходимость возмещения вреда жертвам политических репрессий в признанном государством объеме, а другие (о последствиях реабилитации) – не содержат механизма такого возмещения. В подобных условиях лица, за которыми федеральным законодателем признано право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где проживали их родители до применения к ним репрессий, лишены возможности в случае возвращения на прежнее место жительства встать на учет для обеспечения жилыми помещениями в городе Москве и, как следствие, реализовать признанное за ними государством (федеральным законодателем) право.

5.1. Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» признает право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, за реабилитированными лицами, членами их семей и другими родственниками, проживавшими совместно с репрессированными лицами до применения к ним репрессий, а также за детьми, родившимися в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении, при наличии документального подтверждения факта вынужденного переселения. При отсутствии документального подтверждения факта вынужденного переселения, связанного с репрессиями родственников, может устанавливаться судом.

Данный Закон не содержит определения понятия «вынужденное переселение», не исключая, однако, по смыслу своих положений, что вынужденное переселение, связанное с репрессиями родственников, может быть истолковано в правоприменительной практике как переселение, обусловленное только заключением в места лишения свободы, направлением в ссылку, высылку и на спецпоселение.

Вместе с тем подобный подход не позволяет в полной мере учесть разрушительные для института семьи в целом и отношений, обеспечивающих приоритет семейного воспитания детей, в частности, последствия политических репрессий, а потому переселение к родственникам, к которым были применены политические репрессии, в целях воссоединения семьи не может рассматриваться как добровольное. Иное понимание термина «вынужденное переселение, связанное с репрессиями родственников» влечет нарушение предписаний статей 2, 18, 19, 38 и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

5.2. Таким образом, взаимосвязанные положения 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» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 38 (часть 1), 40 (часть 3), 45, 46 (части 1 и 2), 52, 53 и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, 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 в признанном государством объеме, чем ставится

под сомнение достижение конституционно значимых целей, провозглашенных Законом Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий».

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – незамедлительно внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Кроме того, законодателю города Москвы надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в законодательство города Москвы необходимые изменения.

В силу статьи 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации или отдельных его положений является основанием для отмены или изменения в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же нормы, какие были признаны неконституционными (часть третья); эти положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть четвертая). Соответственно, нормы законов других субъектов Российской Федерации, аналогичные признанным неконституционными в настоящем Постановлении положениям Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» и повлекшие формирование аналогичной правоприменительной практики, также должны быть изменены.

До внесения соответствующих изменений в законодательное регулирование принятие на учет для обеспечения жилыми помещениями родившихся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на

спецпоселении детей реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями, в местностях и населенных пунктах, где проживали их родители до применения к ним репрессий, в том числе в городе Москве, осуществляется без соблюдения условий, установленных жилищным законодательством для иных категорий граждан.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 99 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения 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» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2, 19 (части 1 и 2), 21 (часть 1), 38 (часть 1), 40 (часть 3), 45, 46 (части 1 и 2), 52, 53 и 55 (части 2 и 3), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, 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.

2. Федеральному законодателю надлежит незамедлительно – исходя из требований Конституции Российской Федерации и на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения.

Законодателям субъектов Российской Федерации, в том числе законодателю города Москвы, надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и на основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – внести в законодательные акты, регулирующие порядок принятия на учет и обеспечения жилыми помещениями лиц, за которыми признано право возвращаться для проживания в те местности и населенные пункты, где проживали их родители до применения к ним репрессий, необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. До внесения соответствующих изменений в законодательное регулирование принятие на учет для обеспечения жилыми помещениями родившихся в местах лишения свободы, в ссылке, высылке, на спецпоселении детей реабилитированных лиц, утративших жилые помещения в связи с репрессиями, в местностях и населенных пунктах, где проживали их родители до применения к ним репрессий, в том числе в городе Москве, осуществляется без соблюдения условий, установленных жилищным законодательством для иных категорий граждан.

4. Правоприменительные решения по делам граждан Мейсснер Алисы Леонидовны, Михайловой Елизаветы Семеновны и Шашевой Евгении Борисовны, основанные на положениях 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», подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 39-П

**Мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации
К.В.Арановского**

В общем согласии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Постановление) полагаю, однако, что в уточнении нуждается замечание о «Российской Федерации как правопреемнике СССР – государства, с деятельностью которого связано причинение вреда...». Трактовать это в смысле универсального (общего) правопреемства по широкому спектру прав и обязанностей не позволяют обстоятельства дела, предмет которого касается причинения и возмещения вреда жертвам политических репрессий.

Это сужает замечание о правопреемстве к правоотношениям реабилитации жертв незаконных советских репрессий, где соответствующее публично-правовое обязательство России «предполагает использование механизмов, сходных с гражданско-правовыми обязательствами вследствие причинения вреда». Само по себе, однако, оно не относится к обязательствам из деликта ни по основаниям, ни по составу сторон правоотношения, ни по содержанию и правовым последствиям. Соответственно, и Закон Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» представляет собой «специальный нормативный правовой акт», содержание которого «по своему действию во времени, пространстве и по кругу лиц существенно отличается от общего гражданско-правового регулирования...». Реабилитацию жертв репрессий, которую он предусматривает, нельзя вполне

приравнять к возмещению вреда, причиненного потерпевшему виновным лицом, т.е. к обязательству из деликта. Уже это одно делает спорным правопреемство с перенесением на Россию обязательств коммуно-советской власти из ее репрессивно-террористических деяний. Оттого и замечания о нем представляются попутно сказанным (*obiter dicta*) и едва ли создают решающую часть правовой позиции (*ratio decidendi*), которой обосновано Постановление.

Вместе с тем причинение и возмещение вреда неотделимы от личности причинителя. Само обязательство его возместить обусловлено виной причинителя, которую предполагает по общему правилу деликтное деяние. Вина бесспорно присутствует в составе того многолетнего злодеяния, когда «за годы Советской власти миллионы людей стали жертвами произвола тоталитарного государства, подверглись репрессиям за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и иным признакам». Переместить вину, тем более столь безмерную и непростительную, с одного субъекта на другой нельзя, как меняют лиц в договорных, например, обязательствах или членство в Совете безопасности ООН. Само время необратимостью своей мешает здесь правопреемству: деликт – это не соглашение на будущее и не решение на перспективу в договорной, корпоративной или законодательной дискреции. Это собственно причиненный вред, виновный и необратимый как все, что случилось в прошлом.

Словом, правопреемство в правоотношениях из причинения вреда спорно само по себе, не считая, впрочем, реорганизации юридических лиц и трансформации публичных образований, включая государства. Их условные личности свободнее допускают перемещение вины и ответственности. Важно, однако, чтобы прежняя и новая государственность не были друг другу в корне чужими и разными, иначе переход вины терял бы этико-юридические и политико-правовые основания. В этой части всего и сомнительнее правопреемство России с коммуно-советской властью, которая и сама изначально себя не связывала правопреемством ни по договорам, ни

по законам разрушенной России, ни по обязательствам за старые российские «вины».

Даже в условном юридическом смысле России незачем навлекать на свою государственную личность вину в советских репрессиях и замещать собою государство победоносного и павшего затем социализма. Это невозможно уже потому, что его вина в репрессиях и других непростительных злодеяниях, начиная со свержения законной власти Учредительного собрания, безмерна и в буквальном смысле невыносима. Непоправимая катастрофа в судьбах народов и миллионов людей с безмерными потерями и отнятым будущим представляет собою «вред, реально неисчисляемый и невозполнимый», как это сказано в Постановлении. С такой виной государственность не вправе и не в состоянии правомерно существовать, оскорбляя собой справедливость, свободу и человечность. Под этим бременем и рухнула коммуно-советская власть, так что теперь ни продолжать, ни возрождать ее нельзя иначе как на ее стороне и с ее неискупимой виной.

Правопреемство с нею ставило бы под сомнение право России определять условия возмещения вреда жертвам репрессий, в том числе состав пострадавших. Разве можно правопреемнику по своему усмотрению ограничивать круг потерпевших российскими гражданами? Разве правопреемники выбирают между натуральной реституцией и денежной компенсацией, предпочитая по своему усмотрению способы возмещения вреда без решения суда, арбитража или соглашения с жертвой? Спорно, будучи правопреемником репрессивного режима, ставить пострадавшего на жилищный учет, вместо того чтобы компенсировать утрату жилища реституцией или деньгами. Разве субъект, отнимавший жилище, вправе обращаться к жертве за доказательствами ее нуждаемости в жилье и ставить это условием предоставления жилья? В правопреемстве размеры возмещений ближайшим образом зависели бы от величины причиненного вреда.

С другой стороны, правопреемство оставляло бы на стороне причинителя право на спор, в том числе о размерах возмещения, которое, с

одной стороны, должно состояться в полном размере, а с другой – не больше, чем доказано. Лично виновные в деликте вправе доказывать по своему интересу, что потерпевший сам содействовал причинению вреда и мог, но упустил предпринять меры, которые предотвратили бы его наступление или снизили бы его размер. Правопреемник Советов тоже мог бы сослаться на виктимность поведения, чтобы потерпевшие и правопреемники их опровергали или оправдывали коллективное и личное участие в низвержении законной российской власти, в установлении тоталитарного репрессивного ига и в самом существовании коммуно-советского режима, в одобрении и сочувствии деяниям его с их ведома или по беспечному неведению. Это с вероятностью оскорбляло бы муки пострадавших людей и народов и память о жертвах.

Конституционный статус государства, непричастного тоталитарным преступлениям ни «лично», ни в правопреемстве, позволяет восстанавливать справедливость бессрочно, безотносительно к давности, которая ограждала бы виновную сторону. Такое государство вправе и обязано как честная власть оценить и причиненный жертвам вред, и другие важные обстоятельства, включая наилучшие и доступные средства, которыми может оно возмещать вред репрессированным. В отличие от преемников причинителя оно вправе само решить, какими способами и средствами ему по силам вести реабилитацию и от чего ее начинать – от коллективизации с Большим террором или от Красного террора с продразверстками и миллионами голодных смертей в Поволжье и в Приуралье, с Кронштадтским и крестьянскими восстаниями, от Соловецких лагерей и ГУЛАГа, а может быть, и от расстрела демонстрации в защиту Учредительного собрания в январе 1918 года.

Теперь Россия определяет во времени «реабилитацию всех жертв политических репрессий, подвергнутых таковым на территории Российской Федерации с 25 октября (7 ноября) 1917 года», и при этом имеет в виду «восстановление их в гражданских правах, устранение иных последствий произвола и обеспечение посильной в настоящее время компенсации

материального ущерба». Россия вправе решать, какими средствами возмещать русскому православию, другим конфессиям и народам их разорения и депортации. Имея в виду «возможно более полное возмещение» при «использовании имеющихся средств и финансово-экономического потенциала», Российская Федерация без правопреемства должна решить, возмещать ли утрату жилищ лишь тем, кто лично репрессирован, или же учесть со временем изъятие частных домовладений и квартир, где Советы устроили номенклатурное и коммунальное жилье, вовлекая массы в незаконную поживу им же на несчастье.

Это, впрочем, доводы, которые обсуждают и даже отрицают, в отличие от формально установленных и объявленных обстоятельств и правовых состояний, которые исключают вышеназванное правопреемство.

Из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 9-П следует, что «в стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров...» и что «по последнему списку ЦК КПСС от 7 августа 1991 года» их было «7 тысяч человек, занимающих ключевые должности в государстве» в качестве «номенклатуры». Она при таком количестве образовала не столько «узкую группу» наподобие заговора, сколько правящее сословие, которое завладело государством сверху донизу как решающий носитель власти. России нельзя быть правопреемником такого государства и тем более считать правопреемниками «руководящие структуры КПСС И КП РСФСР, <которые> присвоили государственно-властные полномочия и активно их реализовывали».

Репрессии представляли собой не эксцесс и не серию нарушений, а саму политику: «...руководящие структуры КПСС были инициаторами, а структуры на местах – зачастую проводниками политики репрессий в отношении миллионов советских людей... Так продолжалось десятилетиями»; при этом «органы КГБ, – констатировал Конституционный Суд Российской Федерации, – являются политическими, осуществляют

мероприятия ЦК КПСС и работают под его непосредственным руководством, руководящие работники КГБ входят в партноменклатуру, приказы председателя КГБ издаются с одобрения ЦК КПСС».

Разве изначально незаконные партийно-государственные властеобразования можно считать правопродшественниками конституционной государственной власти? Идеализировать российскую государственность не обязательно, но и вязать ее правопреемством с тоталитарным режимом нет оснований, тем более с репрессиями против крестьянства и предпринимательства, с ГУЛАГом и Большим террором, когда партийно-советские власти полтора года подряд ежедневно убивали по полторы тысячи собственных граждан в мирное время, как вражеская армия на войне.

От этих репрессий Российская Федерация прямо и косвенно отрекалась по многим поводам и в разных формах. Так, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации постановлением от 2 апреля 2008 года № 262-5 ГД утвердила Заявление, где ряд осуждающих констатаций вполне исключает правопреемство России с репрессивным режимом. Имея в виду «архивные документы», Государственная Дума обличила его в том, что в прямом намерении он ставил «задачей уничтожить мелких собственников, провести насильственную коллективизацию», чтобы «получить армию рабочих для индустриализации»; что «руководство СССР и союзных республик применяло репрессии для хлебозаготовок»; что «насильственная коллективизация вызвала голод», от которого «в 1932–1933 годах погибло около 7 миллионов человек преимущественно в сельскохозяйственных районах страны». Этим Заявлением депутаты Государственной Думы «решительно осуждают режим, пренебрегший жизнью людей ради достижения экономических и политических целей, и заявляют о неприемлемости любых попыток возрождения в государствах, ранее входивших в состав Союза ССР, тоталитарных режимов, пренебрегающих правами и жизнью своих граждан».

О жертвах поволжского и приуральского голода 1921–1922 годов постановления нет, но известно, что погибли миллионы и что его «причинила» советская власть¹, лишая крестьян возможности вести товарное производство и отнимая у них даже в голодное время их собственное продовольствие, чтобы вовсе упразднить собственность и торговлю, т.е. заменить «спекуляцию» продразверстками с тотальной «государственной организацией заготовки и распределения» по утверждаемому ВСНХ «плану использования всех производимых в стране и импортируемых продуктов» для его исполнения Комснабом, Главпродуктом и местными властями². Вину иногда облегчают старания предупредить и загладить вред, но одиннадцать миллионов людей примерно год кормили Фр.Нансен, Г.Гувер и прочие иностранцы, а большевики под видом помощи голодающим отняли у церкви имущества на 5 млн золотых рублей и потратили на их спасение лишь миллион, чтобы тем же годом 5 миллионов золотом отправить на помощь германской революции.

Судя по положениям пунктов 10–15 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года и особенно по Преамбуле Конституции Российской Федерации с другими ее установлениями, российское государство учреждено не в продолжение коммунистической власти, а в реконструкции суверенной государственности с ее возрождением на конституционных началах; оно воссоздано против тоталитарного режима и вместо него, чтобы впредь в самих основах пресечь амбициозное насильственное беззаконие с попранием свободы и достоинства людей.

¹ В экспертных статистических оценках «голод 1921 г. унес около 5 миллионов жизней». См.: Андреев Е.М., Дарский Л.Е., Харькова Т.Л. Население Советского Союза. 1922–1991. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Наука, 1993. С.10. – Эти миллионы можно сопоставить с 400 тысячами смертей в голодные 1890-е годы, когда голод устроили все же не власти, а неурожай, и правительство, земства помогали голодающим, пусть даже плохо и невовремя при плохом железнодорожном сообщении. Такие величины позволяют понять порядок чисел, чтобы представить, сколько сотен тысяч жертв советского голода принес неурожай и сколько миллионов – деяния власти.

² См.: Собрание Узаконений. 1918. № 83. Ст. 879. 21 ноября; Декрет СНК об организации снабжения населения всеми продуктами личного потребления и домашнего хозяйства // Замечания В.И.Ленина на заседании СНК 12 ноября. – До принятия декрета не дошло, но в его начертаниях проходили изъятия продовольствия и планирование с распределением, от которых коммунисты уже не откажутся, позволяя лишь по необходимости и на время отдельные крупные послабления, такие как НЭП и хозрасчет, и оставляя в плановом распределении неизбежные непрерывные упущения.

Обстоятельства принятия Конституции Российской Федерации определенно это подтверждают.

Не нужно быть преемником и последователем, например, пиромана, чтобы тушить пожары и спасать погорельцев с их имуществом; наследовать коммунизму тоже не обязательно, чтобы исправлять последствия тоталитарного зла. Восстанавливать справедливость можно не только по вине, но и просто ради права с верой в правду, из положительной ответственности и по милосердию. Неплохо, конечно, и деятельное раскаяние виновного, как и расплата по вине, если есть кому каяться и платить. Но вернее, может быть, зло исправят все же те, кому не нужно быть себе судьей в собственном деле ни лично, ни по правопреемству. Чтобы следовать статье 53 Конституции Российской Федерации и возмещать вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, государству не обязательно каждый раз быть на стороне причинителя вреда. Это тем более не обязательно, если жертвы пострадали от власти, пусть и предшествующей, но вовсе не родственной правовому демократическому государству.

Та власть потому и была иной, что репрессировала множество пострадавших и лишь условно, в приступах слабости, временами реабилитировала часть жертв, оставляя их, однако, «мечеными» неясной какой-то виной. На себя вину эта власть не брала и вреда своим жертвам не возмещала, ни в чем сама не каялась, и не ей быть правопреемницей правовой демократии.

Состоять в таком правопреемстве нет оснований, тем более что социалистическая власть вовсе не собиралась продолжать себя в демократической России и уступать ей место в историко-правовом континууме. В перспективы и планы коммунистических советов не входило, конечно, устраивать Российскую Федерацию на конституционных началах. Напротив, в Постановлении от 30 ноября 1992 года № 9-П Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что коммунистическая власть

до последних дней своих противилась и угрожала российскому суверенитету и конституционному строю:

«приостановление деятельности Компартии РСФСР... соответствовало положениям статьи 4 Конституции Российской Федерации, обязывающей органы государства обеспечивать охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан...»;

глава государства действовал по «праву Президента России признать наличие угрозы государственной и общественной безопасности страны и в зависимости от степени реальности угрозы принимать решения...»;

«Указ от 23 августа 1991 года... был направлен на непосредственное применение части второй статьи 7 Конституции Российской Федерации в редакции от 24 мая 1991 года, не допускающей деятельности партий, организаций и движений, имеющих целью или методом действий, в частности, насильственное изменение конституционного строя, подрыв государственной безопасности»;

«Постановлением Верховного Совета СССР от 29 августа 1991 года... была приостановлена деятельность КПСС на всей территории СССР».

Российскую преемственность Советам отрицают даже те, кто исповедует им верность, например, по догматам известного писателя: «Мой Советский Союз не оживить, он умер, я знаю место захоронения: там горит Вечный огонь, туда можно выйти сквозь любую темноту и вновь ощутить себя ребенком, за которого есть кому заступиться», а «то, что вы растерзали, ...что вытащили из гроба и снова нарядили, вот это все – не моя Родина»³.

³ См.: <https://www.rulit.me/books/publicistika-read-252288-12.html>. Верность Советам питается не только тоской ребенка, оставленного во тьме с далекими огнями у дорогих ему могил, которую в бездушном фрейдизме диагностировали бы как инфантильный комплекс пламенной некромании. Иные твердо веруют в Советский Союз в живом его образе с чувством глубинной реальности, исторической правоты и перспектив государственного социализма. Вера эта даст себя знать среди товарищей, которых пригласили на днях собораться на «Сталинские чтения», чтобы обсудить триумфы и трудности сталинской экономики, дипломатии, военной, образовательной, религиозной политики и работу спецслужб. См.: <https://xn----8sbalcgsi5aih6o.xn--plai/pervie-stalinskie-chteniya>. Там будут читать, возможно, и «ГУЛАГ без ретуши» – недавнее издание с признаками участия в нем профильного ведомства. С этой верой будут, видимо, выяснять и причины создания ГУЛАГа, оправданные «реальной угрозой существованию нашего государства» и необходимостью «добиться стабилизации в стране, сплочения народов для достижения поставленной цели – построения справедливого общества». См.: <https://ekniga.org/istoriya/221547-gulag-bez-retushi.html>.

Из чего быть правопреемству, если в социал-государственной вере видеть Родину и гражданство полагается в Советах, а не в России. Граждане, верные правовой демократии, и подавно не собираются продолжать дело Ленина – Сталина. Им нет никакого резона следовать режиму, где, например, шифрограммой от 10 января 1939 года Сталин требовал продолжать «метод физического воздействия», применение которого «в практике НКВД было допущено с 1937 года» и который, несмотря на злоупотребления, «правильно применяется в отношении явных и неразоружившихся врагов»⁴. Правовая демократическая социальная государственность учреждена не в продолжение коммуно-советской власти, а в ее отрицании, и у России нет поэтому оснований состоять в общем правопреемстве к Советскому Союзу и брать на себя все бремя его деяний.

Конечно, конституционная власть не может, подобно тоталитарной, безответственно попирать законные интересы, правила и границы, как сложились они, или отречься от состоявшихся обязательств и долгов. Напротив, она их признаёт иногда даже в спорной части просто из уважения к праву. Но это предметно-функциональный континуитет в русле положительной ответственности за продолжение, состояние и последствия начатых дел, от которых зависит множество интересов и прав. Он, однако, сам по себе не означает правопреемства между властями, тем более универсального.

Так, Постановлением от 3 июля 2019 года № 26-П Конституционный Суд Российской Федерации допустил, в частности, ответственность муниципальных образований за последствия незаконных действий местных советов, имея в виду, однако, не правопреемство в собственном смысле, а «непрерывность осуществления властных функций». Среди решающих обстоятельств он учел «масштабные конституционные преобразования» и «принципиальные различия в организации публичной власти советского периода и современной публичной власти», с тем, однако, что они не должны

⁴ См.: Служба безопасности. № 5–6, 1993; Лубянка. Сталин и НКВД–НКГБ–ГУКР «Смерш», 1939 – март 1946. Сборник документов. М., 2006; АП РФ. Ф. 3. Оп. 58. Д. 6. Л. 145–146.

лишать гражданина права на возмещение вреда, который наступил в отсроченных последствиях от незаконных действий (бездействия) несуществующих уже властей. Правопреемством это можно назвать только в том «широком значении», которое следует не из права с его принципами и статусами, а из обязанности законной власти непрерывно отвечать за доставшиеся ей дела и предметы, в том числе от прежних властей, несмотря даже на коренные расхождения с ними. Примерно так же законные власти отвечают за последствия стихийного зла, не притязая, конечно, на правопреемство с природными стихиями.

Российская Федерация не продолжает собою в праве, а заменяет на своей территории государство, незаконно однажды созданное, что и обязывает ее считаться с последствиями его деятельности, включая политические репрессии. Это являющийся правовой переход с перерывом, однако, в юридическом родстве. Спорно акцентировать юридическую преемственность в этом транзитном континуитете, имея в виду стойкие смысловые референции к значению правопреемства, которые остаются в силе даже с оговорками на широкие смыслы и на особые обстоятельства.

Правда, Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» вдалеке от своего предмета объявляет Российскую Федерацию правопреемником и правопродолжателем не только многовекового Российского государства (и скоротечной Российской республики), но и РСФСР и СССР, как будто законная государственность правомерно перешла в законную же советскую власть и будто бы та не являла собой трагический разрыв с попранием национальной государственной традиции. Столь широкое обобщение получает довольно скромную реализацию в отдельных извлечениях из законодательства о гражданстве без видимого прироста, а также в намерениях поддержать зарубежных соотечественников в осуществлении гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав, в сохранении самобытности и поощрить их свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией. Но,

например, применительно к союзному гражданству, где по исходному заявлению и можно было предположить правопреемство, законодательная решимость убывает к «принципу непрерывности (континуитета) российской государственности», чтобы с ним «соотнести институт российского гражданства», а не с правопреемством.

Сказанное, конечно, не отменяет важные аспекты в частных случаях правопреемства, каждый со своим правовым основанием в законодательных и судебных решениях, в соглашениях, в признании членства в международных институтах, а также в силу удержания территорий, предметов и комплексов, юрисдикций, доставшихся России от прежних публичных образований ввиду исчерпания их прав на эти объекты или же с их упразднением. Так, уже в Постановлении от 9 июня 1992 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации установил, что Правила приема учреждениями Сбербанка СССР целевых вкладов на приобретение легковых автомобилей утверждены были в 1988 году Приказом Председателя его Правления и Министра торговли СССР, и поскольку Правительство Российской Федерации этого не оспаривает, а на территории России их действие привело к возникновению договорных обязательств между гражданами и государством в статусе должника, то и правопреемником по ним является «Правительство России в лице Сбербанка и Министерства торговли Российской Федерации». В Постановлении от 20 июля 1999 года № 12-П Конституционный Суд Российской Федерации исходил из правопреемства России по правам Союза ССР на перемещенные культурные ценности, которые находятся на ее территории.

Хотя Россия и не одна вошла в транзит из государственного социализма к правовому государству, ей не с кого брать назидательные примеры, ибо народы-жертвы держат свой путь на разных скоростях, при неодинаковых издержках и обстоятельствах. Ориентирные вехи его, между тем, довольно ясны, что во многом и предreshает общность исходных позиций в правовой реконструкции. Уместно в этой связи заметить, что Германия, например, сначала в судебной доктрине, а потом в законе

констатировала «преступления антиправового режима Социалистической единой партии Германии» (в контексте их давности – BGB1. 1993. I. S. 392), а Чехия приняла Акт о незаконности коммунистического режима от 9 июля 1993 года № 198/1993. Такие констатации и решения даются иной раз не без колебаний, что вполне понятно, но было бы странно, если бы Россия определяла себя принципиально иначе. Она и не ведет себя так, несмотря на останки и призраки государственного социализма, которые, кстати, очень заметны даже на Востоке Германии несмотря на опеку немецкого Запада. Остаются в силе констатации российского Закона «О реабилитации жертв политических репрессий», обличающие Советскую власть в миллионных жертвах многолетнего репрессивного произвола тоталитарного государства, с выражением сочувствия пострадавшим от всего Федерального Собрания. Того же рода квалификации есть и в актах российского конституционного правосудия, включая Постановление. Россия изрекает свои осуждения как защитник своего народа, пострадавшего от репрессивных преследований коммуно-советской власти, т.е. в решительном с нею разрыве.

На подобные решения уходит время, как, например, на доказательство известного геноцида, который век спустя признают уже во многих странах, хотя и не везде. Полвека почти ушло, чтобы каудильо перестал торжествовать у всех на виду, оскверняя своими могильными почестями память о сотне тысяч расстрелянных испанцев. Но если решения эти и откладывать, то не так, чтобы в будущем что-то их осложняло и мешало на них настаивать. Между тем знаки юридического родства конституционной России с тоталитарным ее предшественником может кое-что осложнить, если эту связь прочитать в попутно отмеченном правопреемстве. Вряд ли это поможет справедливому осуждению тоталитарных преступлений, их организаторов с исполнителями, как и защите пострадавших с почитанием их страданий в честной памяти.