Решение

Координационного совета уполномоченных по правам человека

в Дальневосточном федеральном округе

14 сентября 2017 г. г. Хабаровск

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Председатель | - | Чесницкий И.И., уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае |
| Присутствовали: |  |  |
| Члены Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе: | | |
| Артюшкин В.М. | - | представитель уполномоченного по правам человека в Камчатском крае, действующий по доверенности |
| Белькин Д.С. | - | представитель уполномоченного по правам человека в Приморском крае, действующий по доверенности |
| Жукова А.Г. | - | уполномоченный по правам человека в Чукотском автономном округе |
| Зайцева О.И. | - | уполномоченный по правам человека в Еврейской автономной области |
| Седов С.Б. | - | уполномоченный по правам человека в Сахалинской области |
| Хащева Л.С. | - | уполномоченный по правам человека в Амурской области |
| Приглашенные: |  | 115 человек (список прилагается) |

Повестка заседания:

«Восстановление прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного характера»

СЛУШАЛИ:

1. Шпорта В.И., Губернатора Хабаровского края, Председателя Правительства Хабаровского края

2. Москалькову Т.Н., уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

3. Крючкова В.Г., главного федерального инспектора по Хабаровскому краю аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе

4. Луговского С.Л., председателя Законодательной Думы Хабаровского края

5. Колонтай И.В., исполняющего обязанности начальника Главного управления МЧС России по Хабаровскому краю, полковника внутренней службы

6. Чесницкого И.И., уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе

7. Коломыцева А.В., главу Комсомольского муниципального района Хабаровского края

8. Макарчук В.С., председателя Хабаровского краевого отделения Общероссийской общественной организации «Российский Красный Крест»

9. Долотина С.А., заместителя командующего войсками Восточного военного округа по работе с личным составом – начальника управления, генерал - майора

10. Белькина Д.С., представителя уполномоченного по правам человека в Приморском крае, действующего по доверенности

11. Хащеву Л.С., уполномоченного по правам человека в Амурской области

12. Лукина В.А., уполномоченного по правам человека в Иркутской области

13. Шишлова А.В., уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге, председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в Северо-Западном федеральном округе

14. [Сабурскую С.Х.](http://ombudsmanrf.org/russia/ombudsmans), уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан, председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в Приволжском федеральном округе

15. Мерзлякову Т.Г., уполномоченного по правам человека в Свердловской области, председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в Уральском федеральном округе

16. Денисова М.Г., уполномоченного по правам человека в Красноярском крае, председателя Координационного совета уполномоченных по правам человека в Сибирском федеральном округе

Заслушав выступающих и обсудив проблемы, с которыми сталкиваются федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления и граждане при возникновении чрезвычайных ситуаций, участники Координационного совета отмечают актуальность и государственную важность вопросов, влияющих на защиту прав и свобод граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций.

При этом, участники заседания подчеркивают, что проблемы, выявленные уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае при подготовке специального доклада, характерны и для других субъектов Российской Федерации. Отсутствие на федеральном уровне единого нормативного правового акта, устанавливающего виды мер социальной поддержки граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, а также регламентирующего порядок возмещения ущерба в связи с утратой (повреждением) жилых помещений, влечет различный подход к предоставлению мер поддержки пострадавшим даже в пределах одного субъекта Российской Федерации. Это ставит людей в неравные условия, что противоречит Конституции Российской Федерации. Кроме того, формы предоставления мер социальной поддержки граждан, утративших свои жилые помещения вследствие чрезвычайных ситуаций, должны быть едины и право на их получение не должно ограничиваться временными рамками.

Вместе с тем, действующий в настоящее время Порядок предоставления государственных жилищных сертификатов, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 07.06.1995 № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» (далее – Постановление № 561) не позволяет предоставлять их всем гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций и утратившим свои жилые помещения, поскольку реализация указанного постановления зависит от финансовых возможностей регионов.

Пунктом 5 Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 110 (далее – Постановление № 110), установлено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут обращаться в Правительство Российской Федерации с просьбой о выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайной ситуации при недостаточности бюджетных ассигнований, предусмотренных в бюджетах субъектов Российской Федерации для ликвидации чрезвычайных ситуаций. То есть, предоставление жилищных сертификатов пострадавшим гражданам возможно в случае, если объем запрашиваемых бюджетных ассигнований, связанных с ликвидацией чрезвычайной ситуации, составляет более 0,5 процента объема налоговых, неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации и дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Таким образом, установленное Постановлением № 110 ограничение не всегда позволяет гражданам, утратившим свои жилые помещения в результате чрезвычайных ситуаций, реализовать право на получение жилищного сертификата.

В связи с чем, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Постановление № 110, в части исключения ограничений для обращения субъекта Российской Федерации в Правительство Российской Федерации с просьбой о выделении бюджетных ассигнований с целью выдачи гражданам, лишившимся в результате чрезвычайной ситуации жилья, жилищного сертификата. Указанная проблема также отмечается другими уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации (например, Свердловской области).

Кроме того, пунктом 2 Постановления № 561 установлено, что предоставление государственных жилищных сертификатов гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, осуществляется при условии их постоянного проживания в утраченном жилом помещении и наличии у них регистрации по месту жительства в этом жилом помещении.

Вместе с тем, пункт 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» устанавливает, что отсутствие регистрации, заменившей институт прописки, само по себе не может служить основанием для ограничения прав и свобод человека, включая и право на жилище.

С одной стороны, указанный механизм предоставления жилья гражданам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций, является эффективным, так как позволяет не допустить злоупотребления правом со стороны граждан. С другой стороны, при таком подходе не учитываются интересы постоянно проживавших, но не зарегистрированных в пострадавших жилых помещениях граждан – собственников жилых помещений и членов их семей, чем не соблюдаются требования Конституции Российской Федерации.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в [постановлении](consultantplus://offline/ref=5703061268F7F59B4D3206B6868578BB3B05D78081AFB411A09BBF90G8M6I) от 02.02.1998 № 4-П указал, что сам по себе факт регистрации или отсутствие таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и согласно [части второй статьи](consultantplus://offline/ref=5703061268F7F59B4D3206B6868578BB3803D48D86ACE91BA8C2B392815387CDB7F989232C46F258GDM5I) 3 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

В связи с чем, считаем, что выдача жилищных сертификатов, предусмотренных Постановлением № 561, только гражданам, зарегистрированным в пострадавших жилых помещениях, противоречит требованиям статьи 18 Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», предусматривающей право граждан на возмещение ущерба, причиненного их имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, без установления условия о регистрации в пострадавших жилых помещениях.

Принимая во внимание изложенное, полагаем, что целесообразно исключить из постановления № 561 условие о наличии регистрации гражданина по месту жительства для получения государственного жилищного сертификата за утраченное жилье в результате чрезвычайной ситуации, как ограничивающее право граждан на возмещение причиненного вреда, так как согласно статье 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом.

Стоит отметить, что в период чрезвычайной ситуации при утрате или повреждении гражданами своего жилья, являющегося для них единственным местом жительства, в первую очередь возникает необходимость в обеспечении их временным жильем. Одним из способов решения данной проблемы является предоставление таким гражданам жилых помещений маневренного фонда на основании положений статьи 95 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Однако, в некоторых муниципальных образованиях Хабаровского края маневренный фонд фактически отсутствует, либо не обеспечивает потребности граждан, лишившихся своего жилья, поэтому в настоящее время не может служить механизмом оперативной реализации жилищных прав граждан во время чрезвычайных обстоятельств.

Указанная проблема наиболее остро проявилась в период крупномасштабного наводнения 2013 года, когда отсутствие жилых помещений маневренного фонда либо их недостаток послужили основанием для экстренного развертывания пунктов временного размещения.

Не исключено, что аналогичная проблема с недостатком жилых помещений маневренного фонда характерна и для других субъектов Российской Федерации. Эта проблема также обозначена Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в докладе «Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства».

Принимая во внимание указанные обстоятельства, поддерживаем инициативу федерального уполномоченного по правам человека о необходимости принятия региональных программ по закреплению в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации маневренного фонда, предусматривающих поэтапные механизмы их реализации с учетом финансовых возможностей регионов, а также привлечение средств федерального бюджета.

Участники Координационного совета согласились, что вопросы, возникающие у граждан в период чрезвычайных ситуаций, требуют оперативного их разрешения, в том числе при обращении в различные органы в порядке, установленном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ). Однако, общий срок рассмотрения обращений граждан составляет 30 дней (за исключением отдельных случаев, установленных федеральным законом), что в условиях чрезвычайных ситуаций может затруднять реализацию прав граждан.

В связи с чем, целесообразно рассмотреть вопрос о внесении в Федеральный закон № 59-ФЗ изменений, предусматривающих рассмотрение обращений граждан, содержащих вопросы защиты прав граждан в период чрезвычайных ситуаций, в безотлагательном порядке либо в сокращенные сроки.

Участники Координационного совета отметили, что законодательство Российской Федерации в целях гарантирования возмещения убытков, связанных с утратой (разрушением) или повреждением жилых помещений, разрешает осуществлять добровольное страхование жилых помещений. Обязательное страхование объектов жилого фонда в настоящее время не предусмотрено. При этом Гражданский кодекс Российской Федерации определяет, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, а также риск случайной гибели или его случайного повреждения.

Однако при утрате или повреждении жилых помещений в результате стихийных бедствий восстановление прав граждан на жилище зависит, как правило, от органов государственной власти и органов местного самоуправления, без учета наличия либо отсутствия страхования ответственности. Поэтому, с целью соблюдения положений гражданского законодательства об обязательном содержании собственником его имущества, необходимо поддержать предложение уполномоченного по правам человека в Красноярском крае об обязательном страховании жилья. Например, за основу можно взять Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

Также, в ходе рассмотрения повестки заседания выявлена проблема наличия большого количества бесхозяйного и выморочного имущества, в котором проживали пострадавшие граждане, что явилось препятствием в реализации ими своих прав. Эта проблема также характерна и для других субъектов Российской Федерации (например, Амурской области).

Исходя из анализа проблем, обозначенных участниками мероприятия, члены Координационного совета

РЕШИЛИ:

1. Уполномоченным по правам человека в субъектах Дальневосточного федерального округа обратиться в законодательный (представительный) орган соответствующего субъекта Российской Федерации с предложением выступить с законодательной инициативой:

- о внесении изменений в статью 12 Федерального закона № 59-ФЗ в части сокращения сроков рассмотрения обращений граждан, содержащих вопросы защиты прав граждан в период чрезвычайных ситуаций;

- о внесении проекта федерального закона, устанавливающего меры социальной поддержки гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, а также порядок возмещения ущерба в связи с утратой (повреждением) жилых помещений в результате чрезвычайных ситуаций.

- о внесении проекта федерального закона, предусматривающего обязательное страхование гражданской ответственности для собственников жилых помещений на случай его утраты (повреждения) в результате чрезвычайных ситуаций.

Срок – до 01.11.2017

2. Председателю Координационного совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе, уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае Чесницкому И.И. от имени Координационного совета обратиться к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Москальковой Т.Н. с предложением выступить с инициативой о внесении изменений:

- в постановление Правительства Российской Федерации от 07.06.1995 № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» в части исключения условия о наличии регистрации гражданина по месту жительства, как ограничивающего право граждан на возмещение причиненного вреда, так как согласно статье 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом;

- в пункт 5 Правил выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 15.02.2014 № 110, в части исключения ограничений при обращении субъекта Российской Федерации в Правительство Российской Федерации о выделении бюджетных ассигнований с целью выдачи жилищного сертификата гражданам, лишившимся в результате чрезвычайной ситуации жилья.

Срок – до 01.11.2017

3. Поддержать предложение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации о принятии региональных программ по закреплению в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации маневренного фонда, предусматривающих поэтапные механизмы реализации с учетом финансовых возможностей регионов, а также привлечение средств федерального бюджета.

4. Обратить внимание органов местного самоуправления на территории Дальневосточного федерального округа на необходимость проведения работы по оформлению бесхозяйных и выморочных жилых помещений в муниципальную собственность или в собственность граждан.

Председатель Координационного

совета уполномоченных по

правам человека в Дальневосточном

федеральном округе, Уполномоченный

по правам человека в Хабаровском крае И.И. Чесницкий