

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 8 апреля 2011 года № 20К (787) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования средств федерального бюджета на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009-2010 годы» (совместно с Контрольно-счетной палатой Брянской области):

Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину (с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия).

Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации - Министру финансов Российской Федерации А. Л. Кудрину.

Направить информационное письмо в Верховный Суд Российской Федерации.

Направить информационное письмо губернатору Брянской области с приложением отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Брянскую областную Думу, Контрольно-счетную палату Брянской области.

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности использования средств федерального бюджета на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009-2010 годы»

Основание для проведения мероприятия: пункт 3.12.9 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год; пункт 2.2 плана работы Контрольно-счетной палаты Брянской области, утвержденного постановлением Брянской областной Думы от 23 декабря 2010 года № 5-640.

Предмет мероприятия

Нормативные правовые акты Российской Федерации и Брянской области, а также иные документы, регулирующие вопросы выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; документы, отражающие деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Брянской области по использованию средств федерального бюджета на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009-2010 годы, а также бюджетные, статистические и иные данные и показатели, характеризующие осуществление этой работы.

Цель мероприятия

Исследование эффективности использования средств федерального бюджета на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009-2010 годы и выработка предложений по ее повышению.

Объекты мероприятия

Министерство финансов Российской Федерации (по запросу), Министерство экономического развития Российской Федерации (по запросу), администрация Брянской области, департамент по строительству Брянской области, Управление Федерального казначейства по Брянской области.

Исследуемый период: 2009-2010 годы.

Сроки проведения мероприятия: с 17 января по 4 марта 2011 года.

Результаты мероприятия

1. Исследование нормативных правовых актов Российской Федерации и Брянской области, регулирующих вопросы выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в том числе в части полноты регулирования соответствующих отношений и возможности злоупотребления правом граждан на выплату компенсации

Конституция Российской Федерации (далее - Конституция) провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту - обязанностью государства (статья 2). К числу конституционно признаваемых и защищаемых прав и свобод человека и гражданина относятся право на охрану здоровья, а также право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу граждан экологическим правонарушением (статьи 41 и 42), которым вменяется в обязанность государства обеспечить экологическое благополучие путем охраны окружающей среды, предотвращения экологически опасной деятельности, предупреждения и ликвидации последствий аварий и катастроф, в том числе радиационных.

В рамках реализации этой обязанности в соответствии с целями политики Российской Федерации как социального государства (статья 7) на законодательном уровне разработана система мер социальной защиты лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе пострадавших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС - экстраординарной по своим последствиям техногенной аварии XX века, приведшей к неисчислимым экологическим и гуманитарным потерям¹.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации (далее - Конституционный Суд), вред, причиненный гражданам вследствие чернобыльской катастрофы, исходя из его масштабов и числа пострадавших, является реально невозполнимым и не может быть возмещен в порядке, установленном гражданским, административным, уголовным и другим отраслевым законодательством, а, следовательно, государство, приняв на себя обязанность по возмещению такого вреда путем предоставления денежных и других материальных компенсаций, доплат к социальным выплатам и льгот, должно стремиться к возможно более полному его возмещению; кроме того, данная обязанность государства обусловлена и фактической невозможностью возмещения такого вреда в обычном судебном порядке, которое должно было бы обеспечить потерпевшим полное восстановление их нарушенных прав.

Из приведенных правовых позиций, выраженных Конституционным Судом в постановлении от 1 декабря 1997 года № 18-П и от 19 июня 2002 года № 11-П, следует,

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 ноября 2009 года № 17-П.

что возмещение вреда, причиненного гражданам вследствие чернобыльской катастрофы, осуществляется путем специального правового регулирования в целях создания (на основе принципа максимально возможного использования государством имеющихся средств) компенсационного механизма, предусматривающего предоставление мер социальной защиты как в денежной, так и в натуральной форме (материальные компенсации, льготы и др.).

Такая система социальной защиты предусмотрена Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее - Закон № 1244-1) и включает в себя различные виды денежных выплат (ежемесячная денежная выплата; компенсации за вред здоровью, на оздоровление, на приобретение продовольственных товаров; компенсации работающим или осуществляющим предпринимательскую деятельность в зонах радиоактивного загрязнения; выплаты в повышенном размере пенсий и пособий и т. д.) и устанавливаемых в дополнение к ним мер социальной поддержки, которые направлены на создание для пострадавших граждан наиболее благоприятных (льготных) условий для реализации конкретных прав и доступа к социально значимым благам и услугам в сфере медицинского, транспортного, жилищно-коммунального и социального обслуживания, лекарственного обеспечения, содействия занятости и получения образования, с тем чтобы сделать для них последствия чернобыльской катастрофы менее ощутимыми.

Конституция, провозглашая Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Решение этих вопросов, как неоднократно указывал Конституционный Суд, является прерогативой законодателя, который располагает достаточно широкой свободой усмотрения при определении мер социальной защиты, выборе критериев их дифференциации, регламентации условий предоставления; он вправе также избирать и изменять формы (способы) их предоставления - денежную или натуральную.

При установлении соответствующего правового регулирования и внесении в него изменений законодатель должен соблюдать конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и исходить из того, что в силу статьи 55 (часть 3) Конституции различия в условиях реализации отдельными категориями граждан того или иного права допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им².

Даже имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом (при реализации гражданами своих конституционных прав в социальной сфере) путем введения определенных условий или ограничений, законодатель должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемыми целями таких ограничений меры³.

Согласно статье 5 Закона № 1244-1 возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, являются расходными обязательствами Российской Федерации, порядок финансирования которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

² Постановления Конституционного Суда от 24 мая 2001 года № 8-П и от 5 апреля 2007 года № 5-П, определение от 27 декабря 2005 года № 502-О.

³ Постановление Конституционного Суда от 22 марта 2007 года № 4-П.

Основным показателем для принятия решения о необходимости проведения возмещения вреда является уровень дозы облучения населения, вызванного радиоактивностью в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Согласно статье 7 Закона № 1244-1 его действие распространяется на территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, из которых: в 1986 году и в последующие годы проведены эвакуация и отселение граждан; с 1991 года среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения населения превышает 1 мЗв (0,1 бэр); с 1991 года плотность радиоактивного загрязнения почвы цезием-137 превышает 1 Ки/кв. км.

Указанные территории подразделяются на 4 зоны: зону отчуждения, зону отселения, зону проживания с правом на отселение, зону проживания с льготным социально-экономическим статусом. Границы этих зон и перечень населенных пунктов, находящихся в них, устанавливаются в зависимости от изменения радиационной обстановки и с учетом других факторов и пересматриваются Правительством Российской Федерации не реже 1 раза в 5 лет.

Перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 года № 1582.

В нарушение статьи 7 Закона № 1244-1 перечень населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения, последний раз пересматривался 7 апреля 2005 года, т. е. более 5 лет назад.

Данный перечень в настоящее время включает: в зону отчуждения 7 населенных пунктов (в Брянской области); в зону отселения - 216 населенных пунктов (в Брянской области); в зону проживания с правом на отселение - 621 населенный пункт (в Брянской области - 306, в Калужской области - 88, в Орловской области - 77, в Тульской области - 150).

Одной из мер по возмещению вреда гражданам в рамках Закона № 1244-1 (статья 17) является компенсация материального ущерба в связи с утратой имущества, включающая в себя:

- стоимость строений (жилые дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки и другие), домашнего имущества, степень радиоактивного загрязнения которого не позволяет перевезти его на новое место жительства;

- стоимость всех видов сельскохозяйственных животных, подлежащих вынужденному убою, а также утраченных садово-ягодных насаждений, посевов.

Граждане, имеющие дачи, садовые домики и другие строения, а также плодовые-ягодные насаждения в зонах отчуждения и отселения, и граждане, получившие в этих зонах имущество в порядке наследования либо по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, получают компенсацию их стоимости независимо от места их постоянного проживания.

Порядок выплаты компенсации, а также стандарты оценки, обязательные к применению субъектами оценочной деятельности при определении стоимости указанных строений и имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Правила выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее - Правила) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 869 (далее - постановление Правительства Российской Федерации № 869).

Согласно пункту 2 Правил выплата компенсации, включающей в себя стоимость строений (жилые дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки и другие), а также стоимость домашнего имущества, степень радиоактивного загрязнения

которого не позволяет перевезти его на новое место жительства, всех видов сельскохозяйственных животных, подлежащих вынужденному убою, и утраченных садово-ягодных насаждений, посевов (далее - утраченное имущество), производится указанным в пунктах 6 и 11 части 1 статьи 13 Закона № 1244-1 гражданам:

- эвакуированным, в том числе выехавшим добровольно, в 1986 году из зоны отчуждения или переселенным (переселяемым), в том числе выехавшим добровольно, из зоны отселения в 1986 году и в последующие годы, включая детей, в том числе детей, которые в момент эвакуации находились (находятся) в состоянии внутриутробного развития;

- выехавшим добровольно на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение в 1986 году и в последующие годы.

Кроме того, исходя из положений статьи 17 Закона № 1244-1, право на компенсацию имеют также и граждане, имеющие дачи, садовые домики и другие строения, а также плодово-ягодные насаждения в зонах отчуждения и отселения, и граждане, получившие в этих зонах имущество в порядке наследования либо по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации (независимо от места их постоянного проживания).

Следует отметить, что законодательство не дифференцирует права вышеуказанных граждан на компенсацию утраченного имущества в зависимости от времени приобретения имущества в соответствующих зонах (до катастрофы на Чернобыльской АЭС или после) и способов приобретения имущества (наследование, дарение, купля, строительство и пр.).

Решающими факторами в данном случае являются:

- наличие имущества в соответствующих зонах (что должно подтверждаться правоустанавливающими документами, выданными в установленном законом порядке);

- постоянное проживание собственника имущества вне пределов соответствующих зон (что должно подтверждаться постоянной регистрацией по месту жительства).

Следует отметить, что режим территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, установленный согласно положениям Закона № 1244-1 постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1992 года № 1008, в части зоны отселения и зоны проживания с правом на отселение позволяет вести на территории этих зон строительство жилья, зданий и сооружений производственного и социально-бытового назначения, которое должно осуществляться в соответствии с требованиями строительных норм и правил, нормативных актов по охране окружающей среды и градостроению. Не ограничен и гражданский оборот расположенных (и вновь созданных) на территории этих зон строений.

Согласно пункту 2 Правил для получения компенсации граждан, являющийся собственником утраченного имущества, представляет в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится утраченное имущество, заявление, к которому прилагаются подлинники или нотариально заверенные копии следующих документов:

- документы, подтверждающие в установленном законодательством Российской Федерации порядке право собственности на утраченное имущество;

- документы, подтверждающие факт переселения (выезда) на новое место жительства (паспорт с отметкой о регистрации постоянного проживания по новому месту жительства, для детей в возрасте до 14 лет - справка органа местного самоуправления о проживании по новому месту жительства);

- выписка из домовой книги о составе семьи и времени постоянного проживания членов семьи в зоне радиоактивного загрязнения;

- документы, подтверждающие родственные отношения членов семьи (свидетельство о рождении, свидетельство о браке и другие);

- заявление об отказе членов семьи от права на утраченное имущество в пользу одного из членов семьи;

- документ, подтверждающий оценку стоимости утраченного имущества, произведенную в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

При необходимости у заявителя могут быть дополнительно запрошены другие документы, уточняющие изложенные в заявлении данные.

При подаче заявления предъявляются документы, удостоверяющие личность заявителя и членов его семьи (паспорт, свидетельство о рождении).

Здесь следует обратить внимание на некоторое противоречие: для получения компенсации за утраченное имущество, гражданин должен подтвердить, что он переселился на новое место жительства. Однако неясно, каким образом он должен приобрести новое жилое помещение, не получив компенсацию за утраченное (расположенное на радиоактивно зараженных территориях), поскольку именно получение компенсации и должно позволить ему приобрести новое жилье. В ином случае новое место жительства будет представлять собой лишь формальную регистрацию в любом (в том числе и не принадлежащем претенденту на получение компенсации) жилом помещении, что, очевидно, провоцирует со стороны собственников жилых помещений «торговлю» регистрацией в этих помещениях.

С другой стороны, ни Законом № 1244-1, ни Правилами не установлена обязанность гражданина, обратившегося за получением компенсации за утраченное имущество и даже получившего ее, отказаться от права собственности на это имущество.

Как видно из приведенного выше перечня, для целей определения размера компенсации основным (и единственным) является документ, подтверждающий оценку стоимости утраченного имущества, произведенную в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Частью 2 пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации № 869 установлено, что при определении стоимости строений и имущества с учетом степени их загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС используются федеральные стандарты оценки, утвержденные уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности.

Оценочная деятельность в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 135-ФЗ). Под оценочной деятельностью понимается профессиональная деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной, кадастровой или иной стоимости. Субъектами оценочной деятельности признаются физические лица, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций оценщиков и застраховавшие свою ответственность согласно установленным требованиям.

В соответствии со статьей 20 Закона № 135-ФЗ федеральные стандарты оценки разрабатываются Национальным советом по оценочной деятельности (далее - Национальный совет). Однако согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» до даты регистрации Национального совета разработка федеральных стандартов оценки обеспечивается уполномоченным федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности.

Согласно пункту 5.2.2 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 года № 437, к полномочиям данного Министерства относится утверждение федеральных стандартов оценки. Пункт 5.2.5 аналогичного содержания имелся и в Положении о Минэкономразвития России, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2004 года № 443.

В рамках указанных полномочий Минэкономразвития России своими приказами утвердило следующие федеральные стандарты оценки:

- «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки» (ФСО № 1) (приказ от 20 июля 2007 года № 256);

- «Цель оценки и виды стоимости» (ФСО № 2) (приказ от 20 июля 2007 года № 255);

- «Требования к отчету об оценке» (ФСО № 3) (приказ от 20 июля 2007 года № 254).

В настоящее время именно эти стандарты используются субъектами оценочной деятельности при определении стоимости строений и имущества для целей определения размера компенсации гражданам материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Следует отметить, что указанные стандарты носят общий характер и не содержат каких-либо положений, устанавливающих особенности определения стоимости строений и имущества, находящихся в зонах радиоактивного загрязнения, несмотря на то, что в статье 17 Закона № 1244-1 и в части 2 пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации № 869 содержится непосредственное указание на необходимость определения стоимости строений и имущества с учетом степени их загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Согласно разделу II ФСО № 2, обязательного к применению при осуществлении оценочной деятельности, целью оценки является определение стоимости объекта оценки, вид которой определяется в задании на оценку.

Результатом оценки является итоговая величина стоимости объекта оценки, которая может использоваться при определении сторонами цены для совершения сделки или иных действий с объектом оценки, в том числе при совершении сделок купли-продажи, передаче в аренду или залог, страховании, кредитовании, внесении в уставный (складочный) капитал, для целей налогообложения, при составлении финансовой (бухгалтерской) отчетности, реорганизации и приватизации предприятий, разрешении имущественных споров, принятии управленческих решений и иных случаях.

Как видно из вышеизложенного, перечень целей, для которых может быть применен результат оценки, остается открытым, поэтому нет препятствий для использования его и в целях определения размера компенсации за утраченное в результате радиационного загрязнения имущество.

ФСО № 2 определяет, что при использовании понятия стоимости при осуществлении оценочной деятельности указывается ее конкретный вид, который определяется предполагаемым применением результата оценки.

При осуществлении оценочной деятельности используются следующие виды стоимости объекта оценки: рыночная, инвестиционная, ликвидационная и кадастровая.

Согласно статье 7 Закона № 135-ФЗ случае, если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки какого-либо объекта оценки, либо в договоре об оценке объекта оценки не определен конкретный вид стоимости объекта оценки, установлению подлежит рыночная стоимость данного объекта.

Указанное правило подлежит применению и в случае использования в нормативном правовом акте не предусмотренных законом № 135-ФЗ или стандартами оценки

терминов, определяющих вид стоимости объекта оценки, в том числе терминов «действительная стоимость», «разумная стоимость», «эквивалентная стоимость», «реальная стоимость» и других.

Поскольку ни в Законе № 1244-1, ни в других нормативных правовых актах не содержится указания на то, какой вид стоимости следует определять применительно к утраченному в результате радиоактивного загрязнения имуществу для целей определения размера компенсации за него, следует признать, что таким видом является рыночная стоимость.

Согласно Правилам орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня представления гражданином заявления и документов, перечисленных выше, принимает решение о выплате или об отказе в выплате компенсации, о чем информирует заявителя в письменной форме. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует список граждан на получение компенсации, который подписывается руководителем этого органа, заверяется печатью и представляется в соответствующий территориальный орган Федерального казначейства.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия установлено, что на региональном уровне органами исполнительной власти Брянской области принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих вопросы выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее - компенсация).

Постановлением администрации Брянской области от 6 сентября 2006 года № 547 в структуре исполнительных органов государственной власти Брянской области создано управление по проблемам ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС Брянской области (далее - Управление). Положение об Управлении утверждено постановлением областной администрации от 17 ноября 2006 года № 679. Согласно пункту 3.15 Положения к числу полномочий Управления относится осуществление организационно-технического обеспечения деятельности комиссий при администрации Брянской области по вопросам выплаты компенсации за утраченное имущество, расположенное на радиоактивно загрязненной территории.

Постановлением администрации Брянской области от 29 декабря 2006 года № 860 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 869 «Об утверждении Правил выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС и о стандартах оценки, обязательных к применению субъектами оценочной деятельности при определении стоимости строений и имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее - постановление № 860) утверждены состав комиссии администрации области по рассмотрению заявлений и документов граждан на получение компенсации за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС под председательством заместителя губернатора Брянской области и положение о комиссии.

Обязанности по организации работы областной комиссии, а также прием документов от граждан были возложены на Управление.

С 26 июля 2010 года в соответствии с постановлением администрации Брянской области от 23 июля 2010 года № 738 «О внесении изменений в положение о департаменте по строительству Брянской области» функции Управления переданы департаменту по строительству Брянской области.

Постановлением администрации Брянской области от 11 октября 2010 года № 1021 «О признании утратившими силу некоторых постановлений администрации области по вопросу выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой

имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее - постановление № 1021) постановление № 860 признано утратившим силу, областная комиссия по рассмотрению заявлений и документов граждан на получение компенсации за утраченное имущество ликвидирована, департамент по строительству Брянской области определен органом исполнительной власти Брянской области, организующим работу по выплате гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Во исполнение постановления № 1021 приказом директора департамента по строительству Брянской области от 15 октября 2010 года № 77-П утверждены новый состав комиссии при департаменте по рассмотрению заявлений граждан на получение компенсации за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (далее - комиссия), а также положение о комиссии.

В данном положении определено, что комиссия создается при департаменте по строительству Брянской области приказом директора департамента. Председателем комиссии является заместитель губернатора области, курирующий вопросы защиты населения и реабилитации территорий, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Комиссия на основании представленных гражданами документов принимает решение о выплате (невыплате) компенсации.

Положением установлено, что администрации юго-западных районов (городских округов) области, подвергшихся радиоактивному загрязнению, организуют прием на баланс утрачиваемого имущества, ведут учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Оценку сдаваемого гражданами имущества производит оценщик, имеющий соответствующую лицензию и действующий на основании Закона № 135-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 6 июля 2001 года № 519 «Об утверждении стандартов оценки».

Следует отметить, что ссылка в положении на постановление Правительства Российской Федерации № 519 некорректна, т. к. данный документ утратил силу с 1 января 2008 года в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2007 года № 765 «О признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации по вопросам оценочной деятельности».

Жилые дома, садовые домики, дачи, гаражи, хозяйственные постройки и другие строения, поступившие от граждан в соответствии с пунктом 4 статьи 17 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», приходуются сельскими поселковыми и городскими администрациями по стоимости выплаченной за них компенсации, и учитываются на специально открываемых забалансовых счетах.

Дальнейшая судьба вышеуказанного имущества определяется в соответствии со статьей 225 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - Гражданский кодекс). При организации этой работы главы органов местного самоуправления руководствуются постановлением администрации Брянской области от 23 июня 1998 года № 224 «О порядке оприходования, учета и использования строений, поступивших от граждан в связи с выездом из населенных пунктов, подвергшихся радиационному загрязнению».

Ссылка в положении на постановление областной администрации № 224 также является некорректной, т. к. согласно постановлению администрации Брянской области от 16 мая 2008 года № 475 оно утратило силу с июня 2008 года.

Финансирование расходов на выплату компенсации осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели Минфину России в федеральном бюджете на соответствующий год, и является целевым.

В положении установлено, что для получения компенсации граждан, являющийся собственником утраченного имущества, либо его представитель по доверенности, заверенной в нотариальном порядке, представляет в отдел защиты населения и реабилитации территорий, подвергшихся радиационному воздействию вследствие последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, департамента (далее - отдел) заявление, к которому прилагает подлинники или нотариально заверенные копии документов, указанных в пункте 3 Правил.

При подаче заявления предъявляются документы, удостоверяющие личность заявителя и членов его семьи (паспорт, свидетельство о рождении), удостоверение специального образца, а граждане, получившие имущество в зонах отчуждения и отселения в порядке наследования либо по другим основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, предъявляют правоустанавливающие документы на это имущество.

Заявление и прилагаемые к нему документы формируются в дело с составлением описи. Заявителю выдается расписка с указанием полученных от него документов.

Комиссия в течение месяца со дня представления гражданином заявления и документов, а также документов, необходимых для уточнения данных, принимает решение о выплате или отказе в выплате компенсации, о чем информирует заявителя в письменной форме.

Департамент на основании решений комиссии формирует список граждан на получение компенсации, готовит проект распоряжения, которое подписывается губернатором области, заверяется печатью и представляется в Управление Федерального казначейства по Брянской области.

Для проверки данных, представленных заявителем, комиссия вправе проводить дополнительную проверку с письменным уведомлением об этом заявителя. Дополнительно представленные документы и результаты проверки комиссия вправе рассмотреть на очередном своем заседании.

Комиссия в соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации № 869 вправе истребовать у заявителей дополнительные документы, уточняющие данные, представленные в заявлении. В этих целях применяется справка (заключение) о фактическом состоянии имущества, которая готовится в процессе изучения сдаваемого имущества, подписывается главой (заместителем главы) муниципального образования и представляется на заседании комиссии для принятия решения о выплате компенсации. При отсутствии справки (заключения) о фактическом состоянии имущества комиссия вправе отложить принятие решения по данному вопросу, уведомив письменно об этом заявителя.

Для подтверждения факта выезда гражданина и членов его семьи из зоны радиоактивного загрязнения, на которой расположено подлежащее компенсации имущество, комиссия вправе истребовать следующие документы:

- справка поселковой администрации, подтверждающая фактическое проживание гражданина по месту регистрации;
- справка с нового места жительства о составе семьи;
- копии паспортов членов семьи с указанием регистрации совместно с владельцем имущества;
- заверенная копия домовой книги (поквартирной карточки) утраченного имущества;
- заверенная копия домовой книги (поквартирной карточки), в которой произведена регистрация по месту жительства.

Для уточнения данных, используемых при оценке имущества, подлежащего компенсации, комиссия вправе проводить проверку следующих документов:

- представленный отчет об оценке имущества на соответствие его ФСО № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки»;

- выполнения оценщиком требований ФСО № 3 «Требования к отчету об оценке» - пункт 4 раздела II «Требования к составлению отчета об оценке».

Здесь следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации до последнего времени не были закреплены понятие экспертизы отчетов об оценке, а также процедура ее проведения.

Однако Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 431-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и статью 5 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены соответствующие изменения, предусматривающие введение возможности осуществления экспертизы отчетов об оценке экспертами саморегулируемых организаций оценщиков.

Так, Федеральный закон от 29 июля 1998 года от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» был дополнен статьей 17.1, в которой определено, что под экспертизой отчета понимаются действия эксперта или экспертов саморегулируемой организации оценщиков в целях проверки отчета, подписанного оценщиком или оценщиками, являющимися членами данной саморегулируемой организации, в соответствии с видом экспертизы, в том числе проверки:

- на соответствие требованиям законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности, в том числе требованиям Закона № 135-ФЗ, федеральных стандартов оценки и других актов уполномоченного федерального органа, осуществляющего функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, и (или) стандартов и правил оценочной деятельности;

- на подтверждение стоимости объекта оценки, определенной оценщиком в отчете.

Данная статья, а также полномочие саморегулируемой организации по проведению такой экспертизы вступают в силу в апреле 2011 года, однако их реальное применение будет возможно только после создания в структуре саморегулируемых организаций института экспертов, имеющих право проводить экспертизу отчетов, то есть согласно Закону № 135-ФЗ - в октябре 2011 года - июле 2012 года.

До этого времени единственной возможностью оспорить отчет оценщика, подвергнуть сомнению полученную им стоимость объекта является проведение строительно-технической экспертизы, предметом которой, как следует из Перечня родов (видов) экспертиз, выполняемых в государственных судебно-экспертных учреждениях Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденного приказом Минюста России от 14 мая 2003 года № 114, является исследование строительных объектов и территории, функционально связанной с ними, в том числе с целью проведения их оценки.

Для проверки фактического состояния имущества и соответствия его отчету оценщика комиссия вправе проводить визуальный осмотр имущества, привлекая для этого специалистов, способных определить состояние имущества. При наличии у комиссии сомнений в законности сделки купли-продажи (договора дарения) либо достоверности сведений, она вправе направлять имеющиеся материалы и необходимую информацию в правоохранительные органы.

В разделе III положения определено, что комиссия рассматривает документы и материалы о выплате компенсации за утраченное имущество по мере их поступления, но не реже 1 раза в месяц. При этом она имеет право в необходимых случаях запрашивать дополнительные сведения по конкретному делу как от гражданина, так и от организаций.

Конкретный перечень необходимых случаев положением не определен. Кроме того, согласно Правилам при необходимости другие документы, уточняющие изложенные в заявлении данные, дополнительно могут быть запрошены только у заявителя.

Комиссия вправе приглашать на свои заседания заявителей, а также лиц, чьи права и законные интересы могут быть нарушены при выплате компенсации за утраченное имущество. При необходимости члены комиссии могут выезжать на место для осмотра имущества с целью ознакомления с фактическими обстоятельствами, имеющими значение при решении вопроса о выплате (невыплате) компенсации.

Решения комиссии оформляются в виде протокола, который подписывается ее членами и утверждается председателем.

При отрицательном решении комиссии по поручению комиссии отдел готовит ответ гражданину с указанием причин отказа и по письменному заявлению возвращает ему ранее поданные документы.

Конкретные критерии, по которым заявителю может быть отказано в получении компенсации за утраченное имущество, положением не определены.

Следует отметить, что комиссия отказывает гражданам, в том числе, и по основаниям, которые прямо не вытекают из действующего законодательства (превышение стоимости 1 кв. м жилья в отчете оценщиков над средней рыночной стоимостью 1 кв. м жилья, утверждаемого Минрегионом России для целей выделения жилищных субсидий; представление к сдаче нежилых помещений; повторная сдача одного и того же помещения разными гражданами и т. д.).

При этом необходимо иметь в виду, что отказы по основаниям, прямо не предусмотренным в законодательстве, могут нести в себе коррупционную составляющую. Так, отсутствие оснований для принятия решений является одним из признаков такого коррупционного фактора как широта дискреционных полномочий⁴.

Законодательством Брянской области не определен порядок регистрации поступающих от граждан заявлений, не закреплено положение о необходимости осуществления электронного учета поступающих от граждан документов.

Исходя из изложенного, представляется, что на областном уровне должен быть разработан стандарт выполнения государственной услуги по принятию решений о выплате компенсации за утраченное имущество.

2. Анализ практической деятельности федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов в Брянской области по использованию средств федерального бюджета на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009-2010 годы

Согласно статье 5 Закона № 1244-1 возмещение вреда и меры социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, являются расходными обязательствами Российской Федерации, порядок финансирования которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Как уже отмечалось выше, в соответствии с Правилами орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня представления гражданином заявления и документов, перечисленных выше, принимает решение о выплате или об отказе в выплате компенсации, о чем информирует заявителя в письменной форме.

⁴ В соответствии с подпунктом «а» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации формирует список граждан на получение компенсации, который подписывается руководителем этого органа, заверяется печатью и представляется в соответствующий территориальный орган Федерального казначейства. Список содержит следующие сведения:

- фамилия, имя, отчество получателя компенсации;
- постоянное место жительства получателя компенсации;
- размер компенсации;
- реквизиты организации федеральной почтовой связи по месту постоянного жительства получателя компенсации.

Финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации по выплате гражданам компенсации осуществляется за счет средств, предусмотренных на эти цели Минфином России в федеральном бюджете на соответствующий год.

Минфин России в установленном порядке вносит необходимые изменения в сводную бюджетную роспись расходов федерального бюджета, предусматривающие передачу бюджетных ассигнований от Минфина России Федеральному казначейству для их перечисления его территориальным органам.

Территориальные органы Федерального казначейства производят перечисление средств федерального бюджета на основании представленной им информации на выплату компенсации в пределах лимитов бюджетных обязательств, отраженных на лицевом счете получателя средств федерального бюджета, открытом территориальному органу Федерального казначейства, в организации федеральной почтовой связи, которые в установленном порядке уведомляют получателей компенсации о поступивших на их имя средствах и осуществляют их выплату.

Минфин России и Федеральное казначейство организуют работу по выплате компенсаций материального ущерба в связи с утратой имущества в соответствии с приказом Минфина России от 31 декабря 2004 года № 134н «Об организации в Министерстве финансов Российской Федерации и Федеральном казначействе работы по финансовому обеспечению расходов, связанных с реализацией Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Федерального закона «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» и Федерального закона «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» и введении отчетности по форме 2-РА» (далее - приказ № 134н).

В соответствии с приказом Федерального казначейства от 7 октября 2008 года № 7н «О порядке открытия и ведения лицевых счетов Федеральным казначейством и его территориальными органами» Управлению Федерального казначейства по Брянской области открыт лицевой счет № 01271432030, на котором отражаются, в том числе, операции по выплатам компенсации за утраченное имущество.

УФК по Брянской области ежемесячно направляет в Федеральное казначейство заявку о потребности в бюджетных ассигнованиях, необходимых для реализации мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний, которая формируется на основании предварительных данных (списки граждан на получение компенсации), поступающих от администрации Брянской области.

В свою очередь, Федеральное казначейство ежемесячно направляет в Минфин России сводную заявку о потребности в бюджетных ассигнованиях, необходимых для ре-

лизации мер социальной поддержки граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и ядерных испытаний.

Департамент бюджетной политики в отраслях социальной сферы и науки Минфина России не позднее 7 рабочего дня каждого месяца обеспечивает внесение в установленном порядке соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части передачи бюджетных ассигнований от Минфина России Федеральному казначейству в сумме, необходимой для ежемесячного финансирования данных расходов. Федеральное казначейство обеспечивает доведение в течение 3 рабочих дней со дня внесения изменений в сводную бюджетную роспись до Управления в установленном порядке бюджетных ассигнований для финансирования расходов (расходные расписания).

Администрацией Брянской области в адрес УФК по Брянской области и Управления федеральной почтовой связи Брянской области - филиала ФГУП «Почта России» направляются распоряжения администрации области об утверждении списка граждан на получение компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС для осуществления выплат компенсации за утраченное имущество.

УФК по Брянской области заключены договоры с Управлением федеральной почтовой связи Брянской области о возмездном оказании услуг по доставке и выплате гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

При поступлении распоряжений администрации Брянской области в УФК по Брянской области осуществляется их сверка со списками, полученными из Управления федеральной почтовой связи Брянской области.

При получении бюджетных ассигнований УФК по Брянской области производит перечисление денежных средств на счет Управления федеральной почтовой связи Брянской области для их дальнейшего доведения до получателей компенсации. В соответствии с договорами Управление федеральной почтовой связи Брянской области обязуется произвести доставку и выплату компенсации получателям в течение 10 дней. Оплата услуг по доставке и выплате компенсации производится также за счет средств федерального бюджета по тарифу на пересылку внутренних почтовых переводов денежных средств единой системы почтовых переводов. Так, с 4 мая 2010 года оплата услуг осуществляется по следующим тарифам:

Размер пересылаемой суммы	Тариф
До 1000 руб. включительно	25 руб. + 5 % от суммы
Свыше 1000 руб. до 5000 руб. включительно	75 руб. + 4 % от суммы свыше 1000 руб.
Свыше 5000 руб. до 20000 руб. включительно	235 руб. + 2 % от суммы свыше 5000 руб.
Свыше 20000 руб. до 500000 руб. включительно	535 руб. + 1 % от суммы свыше 20000 руб.

Следует отметить, что при невозможности осуществить выплату компенсации гражданам средства возвращаются, при этом денежные средства за оказанные услуги не возвращаются, и дополнительно взимается тариф за возврат почтового перевода. Дополнительные расходы федерального бюджета в связи с невозможностью осуществить выплату компенсации в Брянской области в 2009 году составили 0,1 млн. рублей, в 2010 году - 1,0 млн. рублей.

Согласно анализируемым документам, в 2009 году получателями компенсации за утраченное имущество являлись 1620 граждан (9 граждан выбыло из списка получателей), в 2010 году - 2498 граждан (15 граждан выбыло из списка получателей). Причинами выбытия граждан из списков являются: истечение срока хранения почтового перевода (5 случаев); смерть получателя компенсации (3); исключение из списка граждан на полу-

чение компенсации за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС по распоряжению администрации Брянской области (9); отказ от получения компенсации в целях сохранения права собственности на домовладение (2); ошибка при исполнении решения суда о выплате компенсации (1); ошибка при формировании списка граждан на получение компенсации за утраченное имущество (4 случая).

В 2010 году компенсацию за утраченное имущество получили 2483 гражданина, в том числе: 1233 получателям выплачена компенсация в размере до 1,0 млн. рублей, 1105 получателям - от 1,0 до 3,0 млн. рублей, 125 получателям - от 3,0 до 5,0 млн. рублей, 18 получателям - от 5,0 до 10,0 млн. рублей, а также 2 получателям - 11,6 млн. рублей и 11,3 млн. рублей, соответственно.

Объем компенсации за утраченное имущество в 2009 и 2010 годах составил 1901,7 млн. рублей (из них почтовые сборы - 24,1 млн. рублей) и 3280,7 млн. рублей (из них почтовые сборы - 37,5 млн. рублей). Как видно, объем расходов федерального бюджета на компенсационные выплаты в 2010 году существенно увеличился: по сравнению с 2009 годом - на 73 %; по сравнению с 2008 годом - в 4 раза (843,2 млн. рублей); по сравнению с 2007 годом - в 10 раз (340,2 млн. рублей).

Объем выплат компенсации за утраченное имущество по месяцам 2009 и 2010 годов представлен в таблице:

(млн. руб.)

	2009 г.					
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь
Сумма компенсации	-	169,7	369,0	200,0	-	400,0
Почтовые сборы	-	2,2	4,7	2,5	-	5,1
Итого	-	171,9	373,7	202,5	-	405,1
	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Сумма компенсации	193,9	197,9	-	192,0	29,9	125,2
Почтовые сборы	2,6	2,5	-	2,4	0,4	1,7
Итого	196,5	200,4	-	194,4	30,3	126,9
	2010 г.					
	январь	февраль	март	апрель	май	июнь
Сумма компенсации	175,3	251,8	356,9	360,9	270,2	375,9
Почтовые сборы	2,2	3,2	4,6	4,6	3,5	3,6
Итого	177,5	255,0	361,5	365,5	273,7	379,5
	июль	август	сентябрь	октябрь	ноябрь	декабрь
Сумма компенсации	280,9	241,8	186,0	-	387,9	355,6
Почтовые сборы	3,0	2,6	2,2	-	4,2	3,8
Итого	283,9	244,4	188,2	-	392,1	359,4

В соответствии с приказом № 134н УФК по Брянской области в Федеральное казначейство направляется ежеквартальная отчетность по форме № 2-РА о финансовом обеспечении рассматриваемых расходов.

Согласно пункту 9 Правил ответственность за достоверность представленной информации о потребности в средствах федерального бюджета, направляемых на выплату компенсации, возлагается на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, ни Минфин России, ни органы Федерального казначейства, ни какие-либо другие органы исполнительной власти федерального уровня не наделены полномочиями по контролю за обоснованностью принятых решений о выплатах компенсаций, осуществляемых за счет средств федерального бюджета.

При этом статьей 5 Закона № 1244-1 установлено, что возмещение вреда и меры социальной поддержки, предусмотренные им, являются расходными обязательствами Российской Федерации. То есть в данном случае сложилась ситуация, при которой полномочие Российской Федерации реализуется путем принятия решений органами власти субъекта Российской Федерации, а сами федеральные органы выполняют чисто

техническую работу по перечислению средств федерального бюджета на счета граждан, указанных в этих решениях.

Более того, фактически весь процесс администрирования этих компенсаций (от принятия заявлений от граждан об их выдаче до отстаивания интересов государства и федерального бюджета в судебных органах) осуществляется силами государственных служащих региона и за счет регионального бюджета без получения на это средств из федерального бюджета.

Такая ситуация не в полной мере согласуется с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые предусматривают только 3 варианта возложения на органы государственной власти субъекта Российской Федерации федеральных полномочий:

- издание специального федерального закона с подробным изложением всех условий такой передачи (пункт 7 статьи 26.3 указанного Федерального закона);
- добровольное участие субъекта Российской Федерации за свой счет в реализации указанных полномочий в случае, если это разрешено федеральным законом (статья 26.3.1);
- заключение соглашения о передаче полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации (статья 26.8).

В данном случае ни один из этих вариантов не используется. Обязанности по выполнению федерального полномочия возлагаются на субъект Российской Федерации, причем в директивном порядке и без предоставления необходимых финансовых средств на администрирование указанного полномочия.

3. Анализ практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Брянской области

Проведен анализ практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Брянской области в части:

- создания организационных механизмов реализации на территории Брянской области права граждан на получение компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в том числе с точки зрения наличия излишних административных барьеров и коррупциогенных факторов;
- соблюдения установленных процедур, своевременности и обоснованности принятия решений о выплате компенсации (оценка качества оказания соответствующих государственных услуг; эффективности проверки достоверности и обоснованности представленных гражданами документов; принятия мер к исключению возможности злоупотребления правом граждан на выплату компенсации);
- учета и использования имущества, переданного органам местного самоуправления Брянской области гражданами, получившими право на выплату компенсации.

В ходе анализа практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Брянской области изучены журналы регистрации граждан на получение компенсации, протоколы заседаний комиссии, дела граждан, реестры имущества муниципальной собственности, распоряжения о постановке имущества на учет, и установлено следующее.

Департаментом по строительству Брянской области учет поступающих заявлений граждан осуществляется вручную в журнале с указанием порядкового номера (номера дела); даты подачи заявления; фамилии, имени и отчества заявителя; суммы оценки заявленного имущества; адреса, по которому зарегистрировано утрачиваемое имущество, и адреса, по которому зарегистрирован заявитель.

На основании имеющихся журналов регистрации в 2009 году за период с 11 сентября⁵ по декабрь включительно для получения компенсации за утраченное имущество подано 836 заявлений граждан. За аналогичный период 2010 года подано 1291 заявление, что составляет 154,4 % к соответствующему периоду 2009 года. В целом за 2010 год с целью получения компенсации за утраченное имущество подано 2756 заявлений.

За 2009-2010 годы согласно протоколам проведены 28 заседаний комиссии по рассмотрению заявлений и документов граждан на получение компенсации за утраченное имущество. В частности, в 2009 году проведены 14 заседаний, протоколы №№ 38-51. Согласно имеющимся в наличии протоколам за период с сентября по декабрь 2009 года проведены 7 заседаний комиссии. В 2010 году проведены 14 заседаний, а также внеочередное заседание комиссии.

На основании имеющихся протоколов заседаний комиссии после рассмотрения заявлений и документов граждан включены в списки на получение компенсации после отказа от права собственности и передачи имущества администрации поселения 1442 гражданина на общую сумму компенсации 1463,6 млн. рублей, в том числе: за период с сентября по декабрь 2009 года - 720 граждан на общую сумму компенсации 684,0 млн. рублей; за период с января по декабрь 2010 года - 722 гражданина на общую сумму компенсации 779,6 млн. рублей.

Отказано в получении компенсации по причине несоответствия отчетов об оценке имущества Закону № 135-ФЗ и стандартам оценки, а также ввиду завышения оценки имущества, исходя из средней стоимости 1 кв. м жилья на территории Брянской области и несоответствия отчетов ФСО № 1 «Общие понятия оценки, подходы к оценке и требования к проведению оценки», невыполнения оценщиком требований ФСО № 3 «Требования к отчету об оценке» (пункт 4 раздела II «Требования к составлению отчета об оценке»), 3555 гражданам на общую сумму компенсации 7245,4 млн. рублей, в том числе: за период с сентября по декабрь 2009 года - 1387 гражданам на общую сумму компенсации 2031,4 млн. рублей; за период с января по декабрь 2010 года - 2168 гражданам на общую сумму компенсации 5214,0 млн. рублей.

Информация о принятых решениях по выплате (невыплате по указанным причинам) компенсации за утраченное имущество по итогам заседаний комиссии представлена в таблице:

	Включены в списки на получение компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества после отказа от права собственности и передачи имущества администрации поселения		Отказано в получении компенсации по причине несоответствия отчетов об оценке имущества Закону № 135-ФЗ и стандартам оценки, а также ввиду завышения оценки имущества, исходя из средней стоимости 1 кв. м жилья на территории Брянской области	
	численность граждан, чел.	общая сумма компенсации, млн. руб.	численность граждан, чел.	общая сумма компенсации, млн. руб.
Сентябрь-декабрь 2009 г.	720	684	1387	2031,4
2010 г.	722	779,6	2168	5214,0
Всего	1442	1463,6	3555	7245,4

Из приведенных данных следует, что на 1 положительное решение комиссии о выплате компенсации приходится в среднем 2,5 отказа, в том числе: за рассматриваемый период 2009 года - 1,9 отказа; за 2010 год - 3 отказа.

⁵ Журналы регистрации заявлений граждан на получение компенсации в количестве 4 шт. (с № 1681 по № 5094), а также протоколы заседаний комиссии за 2009 год с № 38 по № 4 изъяты О/У ОБЭП ОВД по г. Клинцы и Клинцовскому муниципальному району Брянской области на основании протокола обыска (выемки) от 10 сентября 2009 года.

Следует отметить, что в решениях комиссии не указано, по каким критериям сделан вывод о несоответствии отчета об оценке имущества того или иного гражданина Закону № 135-ФЗ.

В связи с отказами комиссии в выплате компенсации многие граждане в дальнейшем были включены в списки на получение компенсации материального ущерба за утраченное имущество на основании решения Брянского областного суда. В частности, на основании решения суда по распоряжению областной администрации от 12 августа 2010 года № 634-р отдельные граждане были включены в списки на получение значительных сумм компенсации: гр. Б. - 39920,0 тыс. рублей; гр. С. - 10203,5 тыс. рублей; гр. Р. - 8031,0 тыс. рублей и т. д.

По распоряжению администрации Брянской области от 25 августа 2010 года № 690-р в связи с подачей заявлений в судебные инстанции о восстановлении сроков исковой давности по отдельным судебным решениям о компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества, вступившим в законную силу, 8 граждан были исключены из вышеназванного списка на получение компенсации, а именно:

- гр. Б., размер компенсации - 39920,0 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в г. Клинцы Брянской области. Решением коллегии по гражданским делам Брянского областного суда от 21 октября 2010 года ранее вынесенное решение суда о выплате компенсации отменено и дело направлено на новое рассмотрение;

- гр. С., размер компенсации - 10203,5 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в г. Новозыбкове Брянской области. Определением суда от 13 октября 2010 года в восстановлении срока на кассационное обжалование отказано. В итоге компенсация гр. С. будет выплачена в 2011 году;

- гр. Р., размер компенсации - 8031,0 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в г. Клинцы Брянской области. Решением коллегии по гражданским делам Брянского областного суда от 13 января 2011 года ранее вынесенное решение суда о выплате компенсации отменено и дело направлено на новое рассмотрение;

- гр. Л., размер компенсации - 7337,0 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в пгт. Климово Брянской области. Решением коллегии по гражданским делам Брянского областного суда от 11 ноября 2010 года ранее вынесенное решение суда о выплате компенсации отменено и дело направлено на новое рассмотрение;

- гр. Г., размер компенсации - 3267,6 тыс. рублей, гр. М., размер компенсации - 3345,5 тыс. рублей, гр. М., размер компенсации - 4634,9 тыс. рублей, гр. С., размер компенсации - 3981,7 тыс. рублей. Указанные граждане по распоряжению администрации от 25 августа 2010 года № 690-р были исключены из списка граждан на получение компенсации материального ущерба, в дальнейшем восстановлены в списках согласно распоряжению от 27 октября 2010 года № 877-р.

По информации департамента по строительству Брянской области, с сентября 2010 года в судебные инстанции поданы 32 заявления о восстановлении сроков исковой давности по отдельным судебным решениям о компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества, вступивших в законную силу, на общую сумму 313239,4 тыс. рублей. Коллегией по гражданским делам Брянского областного суда по 6 делам на общую сумму иска 56295,0 тыс. рублей приняты положительные решения об отказе в получении компенсации за утраченное имущество.

Так, Брянским областным судом отменены положительные решения судов первой инстанции и отказано в получении компенсации за утраченное имущество в отношении гр. П. на сумму 12800,0 тыс. рублей, гр. К. - на сумму 5808,0 тыс. рублей, гр. К. - на сумму 11551,0 тыс. рублей, гр. Н. - на сумму 2109,0 тыс. рублей.

В отношении граждан Ш. и Т. решением коллегии Брянского областного суда решения суда первой инстанции об отказе в получении компенсации за утраченное имущество (новострой) заявленной стоимостью, соответственно, 13734,0 тыс. рублей и 10293,0 тыс. рублей оставлены в силе.

В ходе мероприятия установлено, что всего за 2009 год получена компенсация материального ущерба за утраченное имущество 1611 гражданами на общую сумму 1887,6 млн. рублей, из них 140 граждан, или 8,7 % от общей численности, включены в списки на получение компенсации материального ущерба по решению суда (после обжалования решения комиссии об отказе в ее выплате) на общую сумму 143,6 млн. рублей (7,6 % от общей суммы). Средний размер причитающейся к выплате компенсации в расчете на 1 человека составил 1171,7 тыс. рублей.

Наибольшие суммы компенсации за 2009 год, превышающие 5000,0 тыс. рублей, заявлены и выплачены гр. Д. (6190,0 тыс. рублей за жилой дом общей площадью 180,5 кв. м); гр. И. (6500,8 тыс. рублей); гр. М. (6956,0 тыс. рублей); гр. К. (8340,0 тыс. рублей).

За 2010 год включены в списки на получение компенсации материального ущерба за утраченное имущество 2483 человека (154,1 % к предыдущему году), на общую сумму компенсации 3243,3 млн. рублей (171,8 % к предыдущему году). Из них 1418 граждан, или 57,1 % от общей численности, включены в списки на получение компенсации материального ущерба по решению суда (после обжалования решения комиссии об отказе в выплате компенсации) на общую сумму 2232,5 млн. рублей (68,8 % от общей суммы). Средний размер причитающейся к выплате компенсации в расчете на 1 человека составил 1306,2 тыс. рублей, или 111,5 % к уровню 2009 года.

В 2010 году по сравнению с 2009 годом количество и суммы компенсационных выплат за заявленное гражданами утраченное имущество значительно возросли. Если численность граждан по размеру компенсации до 1 млн. рублей выросла в 2010 году по сравнению с 2009 годом на 25,0 %, то численность граждан по размеру компенсации от 1 до 3 млн. рублей выросла в 1,9 раза; от 3 до 5 млн. рублей - в 2 раза, от 5 до 8 млн. рублей - в 3,2 раза, свыше 8 млн. рублей - в 5 раз.

Наибольшие суммы за 2010 год, превышающие 8000,0 тыс. рублей и включенные в списки на получение компенсации, заявлены 4 гражданами. Первоначально решением комиссии указанным гражданам было отказано в получении компенсации в связи с завышенной стоимостью заявленного имущества, однако в дальнейшем по решению суда они были включены в списки на получение компенсации.

Так, гр. Б. выплачена компенсация в размере 11577,5 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в г. Клинцы Брянской области и представляющее собой жилой дом общей площадью 371,7 кв. м. Гр. В. выплачена компенсация в объеме 11267,4 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в пгт. Красная Гора Брянской области (жилой дом общей площадью 238,2 кв. м). Гр. П. получена компенсация в сумме 9398,9 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в пгт. Красная Гора Брянской области (жилой дом общей площадью 222,5 кв. м). Гр. С. выплачена компенсация в размере 9320,2 тыс. рублей за жилой дом общей площадью 163,6 кв. м в г. Новозыбкове Брянской области.

Отсутствие на федеральном уровне четко установленных правил, наличие пробелов в федеральном законодательстве приводит к тому, что в некоторых случаях данные нормативные проблемы используются гражданами для необоснованного получения компенсаций. Такие ситуации позволяют говорить о наличии в их действиях признаков злоупотребления правом.

В ходе проведения мероприятия выявлены 2 типичные схемы получения компенсации за утраченное имущество, содержащие признаки злоупотребления правом.

1. Установлены случаи приобретения гражданами жилья (нескольких квартир одним гражданином или семьями) в соответствии с договорами купли-продажи либо дарения исключительно с целью получения значительных компенсационных выплат за утраченное имущество.

Всего за анализируемый период установлено 233 таких случая на общую сумму компенсации 381,7 млн. рублей (разница между покупкой квартир и датой подачи заявления на компенсацию составляет в ряде случаев несколько дней).

Например, гр. Т. 2 апреля 2009 года обратился с заявлением на получение компенсации в размере 4688,9 тыс. рублей за 2 квартиры, расположенные в г. Клинцы Брянской области (однокомнатная квартира общей площадью 42,0 кв. м, рыночная стоимость которой согласно отчету составила 2153,9 тыс. рублей, и двухкомнатная квартира общей площадью 48,9 кв. м, рыночная стоимость - 2535,0 тыс. рублей). При этом согласно свидетельству о государственной регистрации права от 3 апреля 2009 года одна из квартир приобретена гр. Т. по договору купли-продажи от 20 марта 2009 года, т. е. за 13 дней до подачи заявления на получение компенсации. В соответствии с распоряжением областной администрации от 23 апреля 2009 года № 200-р гр. Т. включен в список на получение компенсации в размере 4688,9 тыс. рублей.

Гр. Б. 30 апреля 2009 года обратился с заявлением на получение компенсации в размере 2476,6 тыс. рублей за утраченное имущество, расположенное в г. Клинцы. Данная квартира приобретена гр. Б. 24 апреля 2009 года, т. е. за 5 дней до подачи заявления на получение компенсации. Согласно распоряжению областной администрации от 3 июня 2009 года № 264-р гр. Б. включен в список на получение компенсации в размере 2476,6 тыс. рублей.

Гр. Б. 25 февраля 2009 года обратился с заявлением на получение компенсации за двухкомнатную и трехкомнатную квартиры общей площадью 48,2 кв. м и 54,5 кв. м, соответственно, в г. Клинцы. Причем согласно свидетельству о государственной регистрации права от 19 февраля 2009 года трехкомнатная квартира приобретена заявителем по договору купли-продажи от 10 февраля 2009 года, т. е. за 15 дней до подачи заявления на получение компенсации. В соответствии с отчетами оценщика рыночная стоимость указанных квартир составила, соответственно, 2432,0 тыс. рублей (год постройки здания - 1978) и 2847,0 тыс. рублей (год постройки здания - 1972), всего - 5279,0 тыс. рублей. Компенсация гр. Б. была выплачена.

Гр. С. 25 февраля 2009 года обратился с заявлением на получение компенсации за двухкомнатную квартиру общей площадью 44,9 кв. м в г. Клинцы. Согласно свидетельству о государственной регистрации права от 2 марта 2009 года двухкомнатная квартира приобретена заявителем по договору купли-продажи от 14 февраля 2009 года, т. е. за 11 дней до подачи заявления на получение компенсации. Согласно отчету оценщика рыночная стоимость указанной квартиры составила 2411,6 тыс. рублей (год постройки здания - 1966). Гр. С. компенсация на основании распоряжения администрации области также была выплачена.

Гр-ка Д. 25 февраля 2009 года обратилась с заявлением на получение компенсации за утраченное имущество в г. Клинцы - 2 двухкомнатные квартиры общей площадью 48,2 кв. м и 49,1 кв. м. Согласно свидетельству о государственной регистрации права от 18 февраля 2009 года 1 из этих квартир приобретена заявителем по договору дарения от 3 февраля 2009 года, т. е. за 22 дня до подачи заявления на получение компенсации.

В соответствии с отчетами оценщика рыночная стоимость указанных квартир составила, соответственно, 2432,0 тыс. рублей (год постройки здания - 1979) и 2459,0 тыс. рублей (год постройки здания - 1992), всего - 4891,0 тыс. рублей. Ком-

пенсация гр-ке Д. в указанном размере получена на основании распоряжения администрации Брянской области от 17 марта 2009 года.

Гр-ка Д. 24 августа 2009 года обратилась с заявлением на получение компенсации за утраченное имущество: жилой двухэтажный дом общей площадью 180,5 кв. м в г. Клинцы. Согласно свидетельству о государственной регистрации права от 18 августа 2009 года указанный объект недвижимости приобретен заявителем по договору дарения дома и земельного участка от 14 августа 2009 года, т. е. за 10 дней до подачи заявления на получение компенсации. В указанном доме гр-ка Д. зарегистрирована не была. По распоряжению администрации области от 22 октября 2009 года гр-ка Д. включена в список на получение компенсации за утраченное имущество на общую сумму 6190,0 тыс. рублей.

2. В ходе изучения документов, имеющихся в распоряжении департамента по строительству Брянской области, установлены случаи, когда граждане обращались с заявлениями на получение за счет федерального бюджета больших сумм компенсации за утраченные жилые дома большой площади, которые возведены в зоне с правом на отселение по ускоренной технологии, с применением дешевых строительных и отделочных материалов и зачастую непригодные для постоянного проживания в связи с низким качеством строительства, и при этом были оценены по рыночной стоимости элитных коттеджей с использованием сравнительного метода оценки.

Следует отметить, что комиссией предотвращены попытки отдельных граждан получить за счет федерального бюджета крупные суммы компенсации за 9 жилых домов большой площади, построенных по ускоренной технологии в г. Клинцы. Оценочная стоимость предъявляемого имущества колеблется от 8250,0 тыс. рублей до 23626,0 тыс. рублей. Таким образом, в 9 случаях комиссией предотвращены избыточные расходы федерального бюджета на сумму 120,2 млн. рублей.

В частности, 30 ноября 2010 года на внеочередном заседании областной комиссии рассматривалось обращение депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. И. Бочарова на имя губернатора Брянской области Н. В. Денина в связи с заявлениями граждан З., К. и Х. по вопросу выплаты компенсации за утраченное имущество.

В сентябре 2010 года указанные граждане обратились с заявлением в областную комиссию по вопросу выплаты компенсации за утраченное имущество, принадлежащее им на праве личной собственности, при выезде (переселении) за пределы зоны радиоактивного загрязнения.

По результатам предварительного изучения поступивших документов комиссией установлено, что имущество (домовладения), заявленное для получения компенсации в качестве утраченного, имеет завышенную стоимость в расчете на 1 кв. м (около 40,0 тыс. рублей), что предполагает получение значительной суммы компенсации - более 14000,0 тыс. рублей за каждое домовладение, построенное в 2010 году в г. Клинцы, а именно:

- гр. З. за дом общей площадью 355,4 кв. м с оценочной рыночной стоимостью - 14175,0 тыс. рублей (1 кв. м - 39,9 тыс. рублей);

- гр. К. за дом общей площадью 356,2 кв. м с оценочной рыночной стоимостью - 14294,0 тыс. рублей (1 кв. м - 40,1 тыс. рублей);

- гр. Х. за дом общей площадью 358,5 кв. м с оценочной рыночной стоимостью - 14305,0 тыс. рублей (1 кв. м - 39,9 тыс. рублей).

Областная комиссия, состоявшаяся 28 сентября 2010 года, выразила сомнения в достоверности сведений, представленных заявителями, в связи с чем проведены дополнительные мероприятия по уточнению изложенных в заявлениях данных.

При изучении материалов представленных дел комиссия установила, что дома были построены по однотипным проектам и по заявлению хозяев возводились одним за-

стройщиком в очень короткие сроки; разрешения на строительство индивидуальных домов выданы Клинцовской городской администрацией 14 июля 2010 года, кадастровые паспорта - 16 июля 2010 года, а право собственности на указанные дома зарегистрировано 7 августа 2010 года.

По решению комиссии 15 октября 2010 года проведено комиссионное освидетельствование сдаваемого имущества. Комиссия отметила, что данные дома имеют общие признаки, свидетельствующие об их преднамеренном строительстве для сдачи в качестве утраченных с целью получения значительных сумм денежной компенсации.

В ходе обследования было выявлено, что все 3 дома построены на одном участке, по одному проекту, без разграничения территории между собой, имеют единое ограждение. Электроснабжение, газоснабжение отсутствуют. Подключения к коммуникациям нет. Толщина стен, возведенных из блоков ПГС, и используемые для внешней отделки материалы вызывают сомнения по обеспечению теплоизоляции здания. Вызывают сомнения глубина заложения фундамента здания, несущая способность стен для удержания перекрытий и материал, из которого они изготовлены. Дома имеют все признаки помещения, непригодного для использования в качестве жилого.

Решениями комиссии указанным гражданам отказано в выплате компенсации по основаниям завышенной стоимости заявленного для компенсации имущества и не соответствия отчетов федеральным стандартам оценки.

После письменного обращения этих граждан к депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А. И. Бочарову принято решение о повторной проверке комиссией домовладений указанных граждан, которая состоялась 25 ноября 2010 года.

Комиссия имела возможность осмотреть 2 дома в присутствии их владельцев - гр. З. и гр. Х. Дом, принадлежащий гр. К., осмотрен с внешней стороны, т. к. доступ вовнутрь дома не был обеспечен.

По результатам работы комиссии составлен акт, выводом которого является, что осмотренные домовладения не могут быть отнесены к категории жилых домов и не приспособлены для проживания. Делая такой вывод, комиссия основывалась на следующем: у представленных в качестве утраченных домов, построенных в 2010 году, имеются существенные недостатки, не позволяющие обеспечить в них нормальное проживание, а именно:

- наружные стены выполнены без теплоизоляции;
- внутренние стены обшиты гипсокартоном без применения металлических направляющих, не позволяющих создать температурный режим;
- внутридомовые перегородки тесовые, обшиты пластиковыми панелями, что не позволяет сделать вывод о достаточности несущей способности перегородок;
- межкомнатные двери установлены с нарушением и имеют отклонения;
- небольшой прогиб пола второго этажа вызывает сомнение в отношении капитальности перекрытия между первым и вторым этажами;
- строительные и отделочные работы не завершены и на дату проведения проверки домовладений работы продолжались.

Специалистами высказано сомнение в возможности данных построек выдержать зимние холода, в результате чего стены и несущие конструкции будут деформированы.

По итогам внеочередного заседания областной комиссией принято решение об отказе вышеназванным гражданам в выплате компенсации по следующим основаниям:

- заявленные для компенсации домовладения не могут быть признаны в качестве утраченных, поскольку построены в 2010 году;

- заявленные домовладения не отвечают требованиям, предъявляемым к жилым домам, и не могут быть отнесены к категории жилых домов, т. к. не приспособлены для проживания, не имеют газоснабжения и внутреннего обустройства;

- стоимость заявленного имущества существенно завышена и при рассмотрении вопроса о выплате компенсации в судебном порядке подлежит строительно-судебной экспертизе.

Как и в большинстве подобных случаев, гр. Х. обратился в суд с требованием о признании права на получение компенсации в размере 14000,0 тыс. рублей за принадлежащее ему на праве собственности домовладение. Однако судом первой инстанции 21 февраля 2011 года ему было отказано в удовлетворении исковых требований в полном объеме по основаниям злоупотребления правом. В судебных заседаниях установлено, что истец за достаточно короткий период времени в 2010 году, получив разрешение на строительство, в течение 3 месяцев построил указанный дом. Затем гр. Х зарегистрировал право собственности по упрощенной системе на основании кадастрового паспорта здания и сдал документы на рассмотрение в комиссию. Как установлено судом, гр. Х. не был зарегистрирован в указанном доме, фактически проживал по иному адресу, хозяйственные постройки не возводились.

Следует также отметить, что согласно акту комиссии от 15 октября 2010 года проведена проверка других домовладений, заявленных гражданами в качестве утраченных. В акте комиссии отмечено, что все дома, включенные в список проверки, имеют общие признаки, свидетельствующие об их строительстве лишь с целью получения денежной компенсации, а именно:

- большинство домов построено по ускоренной технологии с применением дешевых строительных и отделочных материалов;

- в домах с момента завершения строительства никто не проживал и не проживает, отсутствуют признаки эксплуатации зданий;

- в отдельных домах отсутствуют электро- и газоснабжение, коммуникации, подъездные дороги;

- в подавляющем большинстве случаев документы на комиссию представляли по доверенности. Владельцы домов ни на одном из этапов оформления (регистрация собственности, сдача документов на получение компенсации) не присутствовали.

По каждому из строений была составлена отдельная справка, в частности:

- дом гр. Ф. в г. Клинцы общей площадью 591,5 кв. м, построенный в 2010 году и заявленный для получения компенсации по оценочной рыночной стоимости 23626,0 тыс. рублей, находится в районе с недостаточно развитой социальной инфраструктурой, имеет все признаки незавершенного строительства: электроснабжение осуществлено по временному подключению, отопление не работает, одно помещение первого этажа - в стадии строительства, облицовка цоколя произведена только со стороны фасада здания;

- дом гр. В. в г. Клинцы общей площадью 230,0 кв. м, построенный в 2010 году и заявленный для получения компенсации по оценочной рыночной стоимости 8828,0 тыс. рублей, в т. ч. за жилой дом - 6854,6 тыс. рублей, построен из блоков ПГС, оштукатурен снаружи, в результате чего вызывает сомнение несущая способность стен для удержания перекрытий, и имеет все признаки помещения, непригодного для проживания;

- дом гр. К. в г. Клинцы общей площадью 248,7 кв. м, построенный в 2010 году и заявленный для получения компенсации по оценочной рыночной стоимости 12480,0 тыс. рублей, в т. ч. за жилой дом - 8907,2 тыс. рублей, построен из блоков ПГС, оштукатурен снаружи. Вызывают сомнения глубина устройства фундамента здания и его несущая способность;

- дом гр. Л. в г. Клинцы общей площадью 295,4 кв. м, построенный в 2010 году и заявленный для получения компенсации по оценочной рыночной стоимости 14770,0 тыс. рублей, в т. ч. за жилой дом - 12676,2 тыс. рублей. Электро- и газоснабжение дома отсутствуют. Подключения к коммуникациям нет, толщина стен и использованных для отделки материалов вызывает сомнение по обеспечению теплоизоляции. Доступ на территорию и в помещение невозможен. Вызывают сомнения глубина устройства фундамента здания и его несущая способность.

Помимо вышеприведенных 2 типичных схем злоупотребления правом, в ходе мероприятия выявлены и иные единичные ситуации, свидетельствующие о направленности действий граждан исключительно на получение компенсации.

Так, установлен случай приобретения земельного участка с ветхими постройками, с последующим их сношением и возведением строений большей площади (менее чем за 2 месяца) без фактического в нем проживания (1 случай на сумму 5,3 млн. рублей).

Так, гр-ка И. 10 декабря 2009 года обратилась с заявлением на получение компенсации за утраченное имущество: жилой дом общей площадью 203,5 кв. м в г. Клинцы. Согласно свидетельству о государственной регистрации права от 30 ноября 2009 года имущество приобретено заявителем на основании договора купли-продажи жилого дома и земельного участка от 30 июня 2009 года. Общая площадь приобретенного дома составляет 12,3 кв. м, площадь земельного участка 836,0 кв. м. Сумма сделки при этом определена сторонами в размере 460,0 тыс. рублей, из них: за жилой дом - 459,0 тыс. рублей, надворные постройки - 0,5 тыс. рублей, земельный участок - 0,5 тыс. рублей.

На основании разрешения на строительство от 15 сентября 2009 года, выданного администрацией г. Клинцы, в 2009 году по указанному адресу был построен жилой дом общей площадью 203,5 кв. м. Исходя из имеющихся в деле документов следует, что возведение дома осуществлено менее чем за 2 месяца (с момента выдачи разрешения на строительство до составления кадастрового паспорта здания от 6 ноября 2009 года).

Согласно отчету оценщика рыночная стоимость указанного дома составила 5284,0 тыс. рублей. В доме никто не был прописан, заявительница до момента выезда проживала по другому адресу. По распоряжению администрации области № 51-р от 8 февраля 2010 года гр-ке И. выплачена компенсация за утраченное имущество в сумме 5284,0 тыс. рублей.

Кроме этого, установлен случай покупки нежилого помещения с последующим переводом его в жилое и подачей заявления на компенсацию в связи с утратой этого помещения в течение 3 месяцев с момента окончания переоборудования (1 случай на сумму 4,2 млн. рублей).

Гр. П. 10 декабря 2009 года обратился с заявлением на получение компенсации за квартиру общей площадью 153,8 кв. м в г. Клинцы. Согласно свидетельству о государственной регистрации права от 26 ноября 2009 года имущество приобретено заявителем на основании договора купли-продажи от 8 февраля 2006 года, согласно которому гр. П. приобрел за 140,0 тыс. рублей по указанному выше адресу двухэтажное административное здание общей площадью 278,9 кв. м (год постройки здания - 1958). На основании постановления администрации г. Клинцы от 23 апреля 2009 года помещения на втором этаже данного дома переведены из нежилых в жилые при условии проведения необходимых работ по переустройству и перепланировке. Актом от 25 сентября 2009 года данные работы были приняты. Согласно отчету оценщика рыночная стоимость квартиры составила 4147,0 тыс. рублей. В квартире никто зарегистрирован не был, до момента выезда гр. П. проживал в г. Клинцы по другому адресу. По распоряжению администрации Брянской области № 51-р от 8 февраля 2010 года гр. П. включен в список на получение компенсации за утраченное имущество в сумме 4147,0 тыс. рублей.

Исходя из принципа эффективности и результативности расходования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - Бюджетный кодекс), средства в объеме 391,2 млн. рублей, выплаченные гражданам в качестве компенсации за утраченное имущество по приведенным выше случаям, использованы неэффективно, поскольку в условиях отсутствия надлежащего правового регулирования злоупотребление правом приводит к искажению цели получения компенсации.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия также показали, что во многих случаях по результатам оценки жилья, проведенной независимыми оценщиками в целях получения гражданами компенсации, рыночная стоимость 1 кв. м жилья значительно превышает среднюю цену 1 кв. м общей площади жилья на вторичном рынке, рассчитываемую Росстатом на основании формы № 1-РЖ «Сведения об уровне цен на рынке жилья» для Брянской области (до 2,3 раза - 72,0 тыс. рублей за 1 кв. метр).

Всего по результатам выборочного анализа дел за 2009-2010 годы, находящихся в делопроизводстве департамента по строительству Брянской области, выявлен 341 случай на общую сумму заявленной компенсации 839,8 млн. рублей, в то время как стоимость 1 кв. м общей площади жилья значительно превышает среднюю цену 1 кв. м общей площади на вторичном рынке (сложившуюся в среднем за 2009 год - 33,09 тыс. рублей, за 2010 год - 31,57 тыс. рублей).

Дальнейшая судьба имущества, за которое выплачивается компенсация, в настоящее время определяется в соответствии со статьей 225 Гражданского кодекса, определяющей статус бесхозяйных вещей.

На основании заявления главы органа местного самоуправления оно принимается как бесхозяйное на учет филиалами Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Брянской области. По истечении года со дня постановки имущества на учет орган местного самоуправления обращается в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эти объекты. На основании решения суда по заявлению главы органа местного самоуправления осуществляется государственная регистрация права собственности местных органов власти на указанное имущество, и данные объекты включаются в реестр муниципальной собственности. Такой порядок дальнейшего хозяйственного оборота имущества, за которое получены компенсации, предопределен нормами Положения о принятии на учет бесхозяйных недвижимых вещей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2003 года № 580.

Как показал проведенный в ходе мероприятия анализ, применение к оставленной гражданином недвижимости положений законодательства о бесхозяйном имуществе не в полной мере соответствует существу регулируемых отношений и приводит к возникновению ряда проблем, влекущих риски причинения ущерба данному имуществу и его утраты.

Согласно статье 225 Гражданского кодекса бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

В настоящее время в связи с отсутствием в Законе № 1244-1 каких-либо внятных указаний о дальнейшей судьбе имущества, за которое выплачивается компенсация (более того, в нормативных правовых актах не закреплена даже обязанность гражданина, претендующего на получение компенсации, отказаться от этого имущества), формально данное имущество в случае, если гражданин сочтет нужным написать заявление об отказе от него, приобретает статус бесхозяйного.

В связи с этим перейти в муниципальную собственность оно может только через год в судебном порядке. Ответственность за сохранность данного имущества в этот период фактически никто не несет, имущество в ряде случаев теряет свои потребительские

свойства. Муниципалитеты вынуждены заключать договоры «ответственного хранения» таких жилых помещений с гражданами, которым в дальнейшем предполагается передать его по договорам социального найма. Отсутствие в законодательстве четкого порядка постановки на учет указанного имущества и определения его стоимости для этих целей приводит, как показали результаты мероприятия, к тому, что значительная часть имущества не ставится на учет вообще либо ставится по различной стоимости. Кроме того, органы местного самоуправления зачастую даже не имеют информации, что за имущество, находящееся на их территории, уже получена компенсация, поскольку граждане не сообщают об этом в муниципалитеты.

Так, по сведениям, представленным департаментом по строительству Брянской области, об использовании на территории области бюджетных средств на выплату гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС за 2009-2010 годы, общее количество утраченных домовладений составляет 4094 единицы по сумме выплаченных компенсаций общей стоимостью 5130,9 млн. рублей.

В то же время согласно информации, представленной органами местного самоуправления юго-западных районов Брянской области, следует, что в 2009-2010 годах принято к учету утраченное имущество в количестве 3273 единиц, или 80,0 % от общего количества утраченных домовладений, на общую сумму 827,3 млн. рублей, или 16,1 % от суммы выплаченной компенсации.

Причиной столь низкого процента постановки на учет имущества является следующее: граждане, получившие компенсацию по решению суда, как правило, не обращаются в местные администрации с соответствующим заявлением по поводу отказа от права собственности на утраченное имущество.

Утраченное имущество, поступившее от граждан, учитывается местными администрациями на забалансовых счетах 02 «Материальные ценности, принятые на ответственное хранение», как правило, по стоимости, указанной в технической документации, которая более чем в 30 раз ниже размера выплаченной компенсации, за исключением администрации г. Новозыбкова, где имущество учитывается по стоимости выплаченной компенсации.

Различие в учете имущества объясняется неурегулированностью данного вопроса на федеральном уровне.

При этом в соответствии с действующим положением, утвержденным приказом директора департамента по строительству Брянской области от 15 октября 2010 года № 77-П, утраченное имущество, учитываемое на специально открываемых забалансовых счетах, приходится сельскими поселковыми и городскими администрациями по стоимости выплаченной за него компенсации.

Согласно же ранее действовавшему положению о комиссии администрации области по рассмотрению заявлений и документов граждан на получение компенсаций за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденному постановлением областной администрации от 29 декабря 2006 года № 860, имущество приходится администрациями поселений по инвентаризационной, кадастровой и другой стоимости согласно технической документации.

Вместе с тем необходимо отметить, что федеральный законодатель не передавал полномочий по регулированию вопросов утраченного имущества на региональный уровень.

Статус утраченного имущества, за которое выплачивается компенсация, существенно отличается от статуса бесхозяйного имущества. Данное имущество никем не бросается просто так, предыдущий собственник известен, а его отказ от имущества обусловлен тем, что государство фактически выкупило у него данное имущество за счет средств федерального бюджета.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным в Законе № 1244-1 определить особый порядок оборота данного имущества, упрощающий процесс его передачи из частной собственности гражданина в федеральную или муниципальную собственность.

Заключение

Как следует из изложенного выше, учитывая экстраординарность чернобыльской катастрофы и невозможность возместить причиненный ею вред в общеустановленном порядке, государство приняло на себя обязанности по возмещению этого вреда, предусмотрев при этом необходимость особого правового регулирования вопросов, связанных с определением его размера и порядком возмещения.

В Законе Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», принятом еще в советское время, правовой механизм возмещения вреда был сформирован, исходя из существовавших тогда социально-экономических реалий. Однако далеко не все из них остались актуальными к настоящему моменту, кроме того, в этом законодательстве есть существенные пробелы и противоречия, которые не могут быть исправлены подзаконными нормативными правовыми актами.

Так, в Законе № 1244-1 содержится непосредственное указание на то, что оценка стоимости утраченного имущества должна осуществляться с учетом степени его радиоактивного загрязнения.

Представляется, что здесь имеется некоторый смысловой перекося. Учет степени радиоактивного загрязнения имущества следует проводить для целей его дальнейшего возможного использования, поскольку степень загрязнения влияет на реальную стоимость (т. е. ту стоимость, по которой кто-либо будет готов приобрести данное имущество, если это вообще допустимо с точки зрения безопасности его дальнейшей эксплуатации и проживания в нем). Для целей же определения размера компенсации собственнику имущества должен использоваться иной подход, зафиксированный в гражданском законодательстве об обязательствах, возникающих из причинения вреда: вред возмещается в полном объеме. И именно в этом аспекте возникает неразрешенная в законодательстве о возмещении причиненного вследствие радиационных катастроф вреда проблема: как обеспечить такой размер компенсации, который реально возместил бы гражданину понесенный ущерб.

Так, согласно Закону № 1244-1 гражданину возмещается стоимость утраченного имущества вне зависимости от места его проживания. С другой стороны, восстановить утраченное имущество (дом, иные строения) в том же населенном пункте, где оно и находилось, гражданин не может (собственно, и компенсация выплачивается только тогда, когда гражданин сменит место жительства).

Поэтому возникают вопросы: должен ли размер компенсации позволить гражданину стать собственником аналогичного имущества, и если да, то где (в той же области, в каком-либо ином регионе по новому месту жительства или в любом субъекте Российской Федерации по выбору гражданина). Ведь стоимость недвижимости в Российской Федерации колеблется в зависимости от региона в десятки раз.

От ответа на эти вопросы зависит и вид стоимости, который следует определять в ходе оценки утраченного имущества. Если гражданин на средства от компенсации должен иметь возможность создать аналогичное имущество в любом месте на территории Российской Федерации, то и стоимость его должна определяться исходя из средней рыночной стоимости аналогичного имущества по Российской Федерации; если в регионе по месту его нового жительства - то по рыночной стоимости в соответствующем

субъекте (возможно, с учетом месторасположения утраченного имущества: расстояние до областного центра, транспортная доступность и пр.)⁶.

Также недостаточность правового регулирования проявляется в отсутствии причинно-следственной связи права гражданина на компенсацию с временем и способами приобретения имущества в собственность.

Представляется, что если это имущество уже существовало 26 апреля 1986 года (дата чернобыльской катастрофы), то компенсация его стоимости должна проводиться в полном объеме. Если же это имущество было создано строительством либо куплено после аварии на Чернобыльской АЭС в рамках дозволяемой хозяйственной деятельности в зонах заражения, то здесь подход должен быть иной. Создавая или приобретая недвижимое имущество на зараженных территориях, гражданин осознанно шел на риск признания этого жилья непригодным для использования, и такой риск должен полностью нести собственник имущества. Иной подход провоцирует злоупотребление правом, поскольку компенсацию получают граждане, приобретшие (создавшие) имущество не с целью его использования, а исключительно с целью получения компенсации⁷.

Выплата компенсации (или возмещение ущерба) осуществляется в случае выезда гражданина в чистую зону, т. к. государство признало, что проживание человека в зоне радиоактивного загрязнения (в частности, в зоне с правом на отселение) вредно для него, и это его выбор, он в любое время может покинуть эту зону, и государство взяло на себя обязательства содействовать ему путем выплаты компенсации за утраченное (оставленное) гражданином недвижимое имущество. По существу, выезд из зараженной зоны - это своего рода «страховой случай», при наступлении которого государство выплачивает гражданину «страховое возмещение», размер которого зависит от стоимости оставляемого имущества.

В данной ситуации государство «заглаживает» свою вину перед гражданином за то, что допустило радиационную катастрофу и тем самым не обеспечило гражданину безопасные условия проживания в месте, где он имеет недвижимость. Поэтому ключевыми с точки зрения социальной справедливости при определении права гражданина на компенсацию являются время и основания приобретения им имущества, находящегося на зараженной территории. Очевидно, что стоимость того имущества, которое в той или иной форме принадлежало гражданам на момент катастрофы на Чернобыльской АЭС, подлежит компенсации этим гражданам (их наследникам) в случае, если на момент обращения за компенсацией оно находится в их собственности. При этом такое имущество должно оцениваться по стоимости, соответствующей его состоянию на момент обращения за компенсацией, с учетом всех потерь и улучшений.

⁶ Следует отметить, что в ходе мероприятия данные вопросы были поставлены Счетной палатой Российской Федерации перед Минэкономразвития России, к полномочиям которого относится, в частности, утверждение федеральных стандартов оценки. В ответе Министерства утверждается, что внесение изменений в действующее законодательство об оценочной деятельности в части дополнения нормами об оценке имущества с учетом степени их радиоактивного загрязнения не требуется, поскольку при проведении оценки помимо федеральных стандартов оценщик должен руководствоваться также стандартами и правилами оценочной деятельности, утвержденными саморегулируемой организацией оценщиков, членом которой он является, и, кроме того, оценщик вправе самостоятельно определять конкретные методы оценки в соответствии с правом, предоставленным ему статьей 14 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

⁷ Так называемое правомерное злоупотребление правом - совершение недобросовестных действий в пределах своих прав. Здесь в качестве определяющих признаков злоупотребления правом могут быть использованы такие оценочные категории, как «формальная правомерность поведения», «преднамеренность», «использование субъективного права в противоречии с целями, заложенными законодателем в норме права», «получение необоснованных преимуществ».

Такой же подход следует применить и к имуществу граждан (их наследников), которые получили его в результате юридически значимых действий государства уже после катастрофы на Чернобыльской АЭС (например, в рамках жилищных правоотношений: получение гражданином квартиры на условиях социального найма, мена муниципальных жилых помещений и пр. с последующей приватизацией). В данном случае поскольку именно государство в лице уполномоченных органов является инициатором возникновения у гражданина вещных прав на недвижимое имущество (вне рамок гражданско-правовых отношений), то логично, что оно компенсирует ему стоимость имущества в случае, если гражданин решит оставить зараженную зону.

Любые другие способы получения недвижимого имущества на зараженной территории (покупка, новое строительство, дарение и пр.) не должны рассматриваться в качестве основания получения компенсации, так как, становясь собственником имущества, гражданин не мог не знать о наличии рисков, связанных с опасностью проживания в зараженной зоне и личного пользования этим имуществом, а, следовательно, осознанно принял на себя эти риски.

В такой ситуации не представляется обоснованным перекладывать на государство компенсацию рисков, допущенных гражданами по собственной инициативе. Компенсировать в этом случае стоимость утраченного имущества - все равно, что обязать государство компенсировать покупателю по цене исправного товара стоимость приобретенного им товара с недостатками, на которые непосредственно указано в подписанном им договоре купли-продажи.

Сформулированная выше концепция о том, что риски, связанные с радиационной катастрофой и вызванные самостоятельными действиями граждан, компенсации не подлежат, подтверждается общей направленностью и отдельными положениями Закона № 1244-1. Так, согласно последнему абзацу статьи 13 этого Закона, если радиационный ущерб причинен и (или) риск его причинения увеличился вследствие умысла потерпевшего, то в возмещении вреда и мерах социальной поддержки потерпевшему должно быть отказано либо размер их должен быть уменьшен по решению суда. Согласно абзацу 3 статьи 22 гражданам, переселившимся в добровольном порядке (без заключения контрактов, договоров с соответствующей администрацией) после 1 января 1994 года в зоны радиоактивного загрязнения, меры социальной поддержки не предоставляются.

Как показали результаты мероприятия, во многих случаях по результатам оценки жилья, проведенной независимыми оценщиками в целях получения гражданами компенсации, рыночная стоимость 1 кв. м жилья значительно превышает среднюю цену 1 кв. м общей площади жилья на вторичном рынке, рассчитываемую Росстатом на основании формы № 1-РЖ «Сведения об уровне цен на рынке жилья» для Брянской области (до 2,3 раза - 72,0 тыс. рублей за 1 кв. м). Поэтому представляется, что обоснованность таких отчетов независимых оценщиков может быть поставлена под сомнение, и такие отчеты должны подвергаться экспертизе в рамках законодательства об оценочной деятельности, а суммы выплаченных компенсаций в части превышения средней цены, определяемой Росстатом, могут рассматриваться как неэффективное использование средств федерального бюджета.

В ходе мероприятия такое превышение выявлено на общую сумму 83,1 млн. рублей по 341 случаю.

Для целей определения размера компенсации представляется целесообразным определять рыночную стоимость имущества исходя из средней рыночной стоимости аналогичного имущества, сложившейся в чистой зоне субъекта Российской Федерации по месту нахождения утраченного (оставленного гражданином) имущества. В этом случае

можно было бы применить уже существующие механизмы, содержащиеся в частях 46-47 статьи 15 Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений и отдельные законодательные акты Российской Федерации», имея в виду установление такого порядка определения рыночной стоимости утраченного имущества, при котором оценщик обязан пользоваться для этих целей статистической информацией, предоставляемой региональным отделением органа, осуществляющего государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (Росреестр), и полученной на основе сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (т. е. исходя из цен договоров купли-продажи имущества).

Кроме того, выплаты компенсаций за утраченное имущество в ситуациях, где усматривается приобретение (строительство) жилья лишь для получения компенсации (небольшой срок между приобретением жилья и его сдачей в качестве утраченного, признаки некачественного нового строительства, несоответствие строений их документальному назначению), также могут рассматриваться как неэффективное использование средств федерального бюджета. По таким спорам имеется достаточно устойчивая положительная судебная практика - суды усматривают здесь признаки злоупотребления правом, поскольку получение компенсации может быть охарактеризовано как использование гражданином субъективного права в противоречии с целями, заложенными законодателем в норме права.

Исходя из принципа эффективности и результативности расходования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса, средства в объеме 391,2 млн. рублей, выплаченные гражданам в качестве компенсации за утраченное имущество по приведенным выше случаям, использованы неэффективно, поскольку в условиях отсутствия надлежащего правового регулирования злоупотребление правом приводит к искажению цели получения компенсации.

Выводы

1. В 2009 году получателями компенсации за утраченное имущество в Брянской области являлись 1611 граждан, которым выплачено 1877,6 млн. рублей, а в 2010 году - 2483 гражданина, получивших 3243,2 млн. рублей.

Объем расходов федерального бюджета на компенсационные выплаты в последние годы имел устойчивую тенденцию к существенному увеличению. Так, в 2010 году по сравнению с 2009 годом он увеличился в 1,7 раза, по сравнению с 2008 годом (843,2 млн. рублей) - в 4 раза, по сравнению с 2007 годом (340,2 млн. рублей) - в 10 раз.

В ряде случаев в 2010 году суммы компенсаций составляли от 8,4 млн. рублей до 11,6 млн. рублей. В исследуемый период заявленная стоимость утраченного имущества, исходя из отчетов оценщиков, достигала 40,2 млн. рублей.

2. Отсутствие надлежащего правового регулирования вопросов реализации права граждан на выплату компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС привело в Брянской области в 2009-2010 годах к нарушению принципа эффективности и результативности расходования бюджетных средств, установленного статьей 34 Бюджетного кодекса, и неэффективному расходованию администрируемых Федеральным казначейством средств федерального

бюджета по итогам выборочной проверки на общую сумму 532,4 млн. рублей⁸ в результате злоупотребления гражданами своим правом на получение указанной компенсации.

Основной причиной сложившейся ситуации является несовершенство Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», который в части регулирования вопросов выплаты компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества не в полной мере соответствует современным социально-экономическим реалиям, его нормы по данному вопросу носят неконкретный характер, что позволяет получать указанную компенсацию гражданам, приобретшим (создавшим) имущество не с целью его использования, а лишь с целью получения компенсации по завышенной стоимости.

3. Недостаточность правового регулирования проявляется:

- в отсутствии причинно-следственной связи права гражданина на компенсацию со временем и способами приобретения имущества в собственность;

- в отсутствии территориальной привязки определяемой независимыми оценщиками рыночной стоимости утраченного имущества.

В результате складывается ситуация, при которой граждане строят либо приобретают недвижимое имущество фактически с единственной целью - для его последующей сдачи государству и получения компенсации. Так, граждане обращаются за компенсацией:

- за жилые дома большой площади, которые были возведены в зоне с правом на отселение по ускоренной технологии, с применением дешевых строительных и отделочных материалов и зачастую непригодные для постоянного проживания в связи с низким качеством строительства и которые при этом были оценены по рыночной стоимости элитных коттеджей с использованием сравнительного метода оценки;

- за объекты недвижимости, приобретенные за несколько месяцев (и даже дней) до даты обращения за компенсацией и пр.

Кроме того, во многих случаях по результатам оценки жилья, проведенной независимыми оценщиками в целях получения гражданами компенсации, рыночная стоимость 1 кв. м жилья значительно превышает среднюю цену 1 кв. м общей площади жилья на вторичном рынке, рассчитываемую Росстатом для Брянской области (до 2,3 раза - 72,0 тыс. рублей за 1 кв. метр).

4. В нарушение статьи 7 Закона № 1244-1 границы зон радиоактивного загрязнения и перечень населенных пунктов, находящихся в них, последний раз пересматривались 7 апреля 2005 года, т. е. более 5 лет назад.

5. Органы исполнительной власти Брянской области принимают предусмотренные действующим законодательством меры по пресечению случаев злоупотребления правом на получение компенсации материального ущерба (отказывают в праве на компенсацию при наличии признаков злоупотребления правом, участвуют в судебных заседаниях с целью формирования положительной судебной практики).

Так, в 2010 году комиссией по рассмотрению заявлений граждан на получение компенсации за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС рассмотрено 2890 заявлений граждан о выплате компенсации материального ущерба на общую сумму 5993,7 млн. рублей, из которых по 722 заявлениям (25 %) - на 779,6 млн. рублей (13 %) приняты положительные решения, а по 2168 заявлениям (75 %) - на 5214,0 млн. рублей (87 %) в выплате компенсации отказано.

⁸ Сумма выявленных случаев злоупотребления правом по двум вышеописанным схемам за вычетом случаев, представляющих собой сочетание обеих схем (без двойного счета).

В 2010 году 1418 граждан, или 49,1 % от общей численности, включены в списки на получение компенсации материального ущерба по решению суда (после обжалования решения комиссии об отказе в выплате компенсации) на общую сумму компенсации 2232,5 млн. рублей (37,3 % от общей заявленной суммы).

6. Администрацией Брянской области в рамках действующего законодательства и переданных полномочий принят достаточно полный пакет документов, регулирующий вопросы выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Вместе с тем необходимо отметить следующие недостатки принятых нормативных правовых актов:

- положением о комиссии при департаменте по рассмотрению заявлений граждан на получение компенсации за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденным приказом директора департамента по строительству Брянской области от 15 октября 2010 года № 77-П, не определены конкретные критерии, по которым заявителю может быть отказано в получении компенсации за утраченное имущество;

- согласно Правилам выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 869, другие документы (помимо непосредственно указанных в Правилах), уточняющие изложенные в заявлении данные, при необходимости дополнительно могут быть запрошены у заявителя. Положением не определен конкретный перечень необходимых случаев по предоставлению дополнительных сведений заявителем, что является коррупциогенным фактором; кроме того, возможность запроса сведений от организаций, предусмотренная положением, не соответствует указанным Правилам;

- некоторые нормативные документы федерального и областного уровня, на которые делаются ссылки в положении, утратили силу;

- регулирование вопросов по дальнейшей судьбе имущества, за которое выплачена компенсация, выходит за рамки полномочий администрации Брянской области.

Законодательством Брянской области не определен порядок регистрации поступающих от граждан заявлений, не закреплено положение о необходимости осуществления электронного учета поступающих от граждан документов.

На областном уровне отсутствует стандарт выполнения государственной услуги по принятию решений о выплате компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС.

7. Законодательство о компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества содержит внутренние противоречия.

С одной стороны, исходя из общеправового смысла такой категории как компенсация материального ущерба в связи с утратой имущества размер этой компенсации должен позволить гражданину стать собственником аналогичного имущества в экологически чистой местности. С другой стороны, это имущество для целей определения компенсации следует оценивать с учетом степени его радиоактивного загрязнения, что, естественно, его значительно удешевляет по сравнению с любым другим аналогичным имуществом.

Кроме того, требование о необходимости выезда гражданина из зоны поражения до момента принятия решения о выплате ему компенсации искажает цель выплаты ему компенсации, которая и должна, очевидно, позволить приобрести недвижимость по но-

вому месту жительства в чистой зоне (иначе непонятно, откуда он должен взять средства для приобретения этой недвижимости).

Поэтому представляется, что наиболее перспективным направлением совершенствования законодательства должно являться уточнение круга лиц, имеющих право на получение компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества, через установление причинно-следственной связи этого права со временем и с основаниями возникновения у них права собственности на утраченное имущество.

8. В соответствии с действующим законодательством финансирование выплат компенсации материального ущерба является расходным обязательством федерального бюджета, а администрирование выплат осуществляется органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, причем средства на это администрирование из федерального бюджета субъекту Российской Федерации не предусматриваются. При этом полноценное администрирование выплат включает в себя не только организацию сбора документов и принятие соответствующих решений по заявлениям граждан, но и судебные издержки, связанные с оспариванием гражданами отрицательных решений по их заявлениям (включая расходы на строительно-техническую экспертизу).

Сложившаяся ситуация, когда обязанности по администрированию федерального полномочия возлагаются на субъект Российской Федерации в директивном порядке и без предоставления необходимых финансовых средств на администрирование этого полномочия, не в полной мере соответствует положениям федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Минфин России, органы Федерального казначейства или какие-либо другие органы исполнительной власти федерального уровня не наделены полномочиями по контролю за обоснованностью принятых решений о выплате компенсации, осуществляемых за счет средств федерального бюджета. Ответственность за достоверность представленной информации о потребности в средствах федерального бюджета, направляемых на выплату компенсации, согласно Правилам возлагается исключительно на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

9. Законодательством не определены механизм отказа от утраченного имущества и порядок его дальнейшего использования. В настоящее время утраченное имущество после выплаты компенсации его прежнему владельцу рассматривается как бесхозное и поступает в распоряжение органов местного самоуправления.

Предложения

Счетная палата Российской Федерации полагает необходимым в целях:

- обеспечения вытекающего из законодательства о преодолении последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС социально-правового содержания категории «компенсация материального ущерба в связи с утратой имущества», размеры которой должны позволить гражданину приобрести аналогичное имущество в чистой зоне;

- установления причинно-следственной связи между правом гражданина на компенсацию и временем возникновения у него прав на имущество, а также основаниями возникновения такого права с точки зрения роли в этом уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления (как представителей стороны, возмещающей вред);

- установления причинно-следственной связи между определяемой стоимостью утраченного имущества и местом его расположения;

- исключения со стороны граждан злоупотребления правом на компенсацию материального ущерба в связи с утратой имущества, когда целью приобретения этого имущества в собственность является исключительно получение компенсации за его утрату:

1. Рекомендовать федеральному законодателю рассмотреть целесообразность внесения в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» изменений, уточняющих категорию граждан, имеющих право на получение компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества, имея в виду ограничение состава этой категории:

- гражданами (их наследниками), обладавшими имуществом на праве собственности или пользовавшимися им на основании решения уполномоченного государственного органа по состоянию на дату катастрофы на Чернобыльской АЭС и обладающими этим имуществом на праве собственности на момент обращения за компенсацией;

- гражданами (их наследниками), получившими право пользования имуществом на основе решения уполномоченного государственного органа, органа местного самоуправления после даты катастрофы на Чернобыльской АЭС и обладающими этим имуществом на праве собственности на момент обращения за компенсацией.

Для целей определения размера компенсации следует определять рыночную стоимость этого имущества исходя из средней рыночной стоимости аналогичного имущества, сложившейся в чистой зоне субъекта Российской Федерации, по месту нахождения утраченного (оставленного гражданином) имущества, на основе статистической информации, подготавливаемой органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

2. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

- обеспечить пересмотр границ зон радиоактивного загрязнения и перечня населенных пунктов, находящихся в них, с целью исполнения требования статьи 7 Закона № 1244-1 об осуществлении такого пересмотра не реже чем 1 раз в 5 лет;

- рассмотреть вопрос о выделении бюджетам субъектов Российской Федерации средств на администрирование вопросов, связанных с принятием решений о выплате компенсации (в том числе в части судебных издержек, включая строительно-техническую экспертизу), с учетом того, что ответственность за принятие таких решений возложена исключительно на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а их выплата осуществляется из средств федерального бюджета;

- определить порядок отказа граждан, получивших право на компенсацию, от утраченного (оставляемого ими) имущества.

3. Рекомендовать администрации Брянской области:

- разработать стандарт выполнения государственной услуги по принятию решений о выплате компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

- активнее формировать положительную судебную практику по наиболее характерным схемам злоупотребления правом путем оспаривания судебных решений вплоть до Верховного Суда Российской Федерации;

- расширять использование в судебных процессах такого инструмента для оспаривания завышенной стоимости объектов недвижимости, как строительно-техническая экспертиза;

- после вступления в силу норм федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» при экспертизе отчетов оценщиков экспертами саморегу-

лируемых организаций оценщиков активно пользоваться предоставляемыми этими нормами возможностями;

- внести изменения в действующее положение о комиссии при департаменте по рассмотрению заявлений граждан на получение компенсации за утраченное имущество вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденное приказом директора департамента по строительству Брянской области от 15 октября 2010 года № 77-П, в части:

- определения конкретных критериев, по которым заявителю может быть отказано в получении компенсации за утраченное имущество;

- исключения вопросов регулирования судьбы имущества, по которому выплачена компенсация;

- приведения норм положения в соответствие с Правилами выплаты гражданам компенсации материального ущерба в связи с утратой имущества вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 869 в части предоставления дополнительных документов и сведений;

- определения порядка регистрации поступающих от граждан заявлений, а также введения электронного учета поступающих от граждан документов.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КАТРЕНКО

**Председатель Контрольно-счетной
палаты Брянской области**

В. А. ШИНКАРЕВ