

РЕНОВАЦИЯ. ИТОГИ

ДОКЛАД

**Штаб
защиты
москвичей**



РЕНОВАЦИЯ. ИТОГИ

Д О К Л А Д

Москва, 2018 год

Составители:

Юлия Галямина,
Алексей Карнаухов,
Даниил Липин,
Андрей Петров,
Дмитрий Ребров,
Евгений Рожков,
Кирилл Шулика.

Ответственный редактор:

Анастасия Журавлева

Литературный редактор:

Марианна Краминова

Макет, верстка:

Валентин Вознесенский

ЧАСТЬ 1. РЕНОВАЦИЯ. НАЧАЛО	4
Северный опыт	4
От реконструкции к реновации	5
Блицкриг девелоперов	6
Сетевой протест	7
Дискуссии в управах	8
Нападения и уловки	9
Окно возможностей	11
Митинги: ни шагу вперед	11
«Штаб защиты москвичей»	12
Списки и ОСС: «занимательная математика»	13
 ЧАСТЬ 2. АНТИКОНСТИТУЦИОННОСТЬ ЗАКОНА	 15
Отсутствие государственных нужд	15
Нарушение прав на общее имущество	18
Отсутствие судебного контроля	21
 ЧАСТЬ 3. НАРУШЕНИЯ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ РЕНОВАЦИИ	 22
Палитра нарушений: от давления до фальсификации	22
Переселение	26
Стартовые площадки	30
 ЧАСТЬ 4. ПРОБЛЕМЫ С ДОСТУПОМ К ПРАВОСУДИЮ	 33
 ЧАСТЬ 5. РЕНОВАЦИЯ И КОРРУПЦИЯ	 37
Узаконенная коррупция	38
Кто обогатится	39
Чем выгодна реновация	40
Фонд реновации	41
 ЧАСТЬ 6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	 44

Часть 1. Реновация. Начало

Вопрос о судьбе столичных пятиэтажек, стремительно ворвавшийся в городскую повестку в самом начале 2017 года и обернувшийся крупнейшим за последние годы конфликтом городских властей с жителями, имеет свою предысторию.

Первая попытка избавиться от «непрестижного» жилого фонда, возведенного на заре эпохи массового индустриального строительства, была предпринята еще Ю.М. Лужковым. Программа сноса хрущевок самых неудачных серий (тонкие стены, низкая теплоизоляция, нецелесообразность или невозможность капитального ремонта), разработанная еще в середине 90-х и стартовавшая в 1999 году, предполагала демонтаж и переселение 1772 домов. Окончание программы было запланировано на 2010 год. Однако правила компенсации, позволявшие собственникам квартир в расселяемых домах затягивать переезд, если предложенный городом вариант не соответствовал их пожеланиям, вкупе с кризисом 2008 года, почти вдвое увеличили срок реализации программы. Фактически, по состоянию на начало 2017 года, около сотни московских хрущевок, вошедших в «лужковскую» программу, так и не были демонтированы.

Северный опыт

В начале нулевых схожая с «лужковской» программа запустилась и в Санкт-Петербурге. Так, принятый в 2008 году в Северной столице закон «Об адресной программе развития застроенных территорий» определил под снос 23 городские территории (кварталы реновации). За дело взялись два крупных девелопера — «СПб Реновация», принадлежащая бизнесмену Максиму Воробьеву, брату подмосковного губернатора, и компания «Воин-В» бизнесмена Олега Глущенко.

Опыт ее реализации пришлось признать провальным, поскольку лишь незначительная доля квартир, построенных на стартовых, выделенных городом площадках, оказалась передана переселенцам — остальные были проданы. Летом 2016 года в связи с этим разгорелся скандал.

Депутаты Законодательного собрания потребовали наложить мораторий на продажу жилья, построенного в рамках программы реновации, и обратились в прокуратуру с просьбой проверить деятельность девелоперов на предмет «мошенничества».

Аргументы застройщиков были весьма типичны: большинство квартир якобы пришлось выставить на продажу, чтобы компенсировать непредвиденные расходы, вызванные принятием поправок в городской закон об охранных зонах, ограничивший высотность новостроек (с 25 этажей до 9), сложностями с поиском эквивалентных квартир в границах реновируемого квартала и проблемами с недовольными уплотнением жителями соседних домов.

Кроме того, свою роль сыграла проблема «последнего жильца». Часть владельцев квартир, без которых застройщик не мог начать снос, отказались подписывать договор обмена квартир.

Застройщики предложили скорректировать государственное законодательство и дать им, во-первых, возможность расселять обитателей хрущевок вне границ развиваемого квартала (то есть переселять в границах района). Во-вторых, законодательно определить минимальный процент жильцов, который сможет решать судьбу дома (установив квоту голосов «за» не в сто процентов, а в две трети, с возможностью принудительного расселения несогласных).

Все эти пожелания в итоге оказались учтены, но уже не петербургским, а столичным руководством.

Поначалу московские чиновники предпочли отложить вопрос дальнейших волн «лужковского» переселения на неопределенное будущее. И тем не менее уже при новом мэре идея редевелопмента занимаемых пятиэтажками территорий для них так и не потеряла привлекательности.

Когда-то опоясывавшие окраину столицы пятиэтажные хрущевки с ростом мегаполиса заняли буферную зону между престижным центром и дешевыми «брежневскими» спальными кварталами, смешивающимися с новостройками примкадя.

Нехватка свободных участков под недвижимость к тому моменту породила систематические конфликты вокруг точечной застройки дворов и парковых территорий. Тем более что сами застройщики на фоне стагнации отрасли столкнулись с проблемами падения спроса на панельное жилье, которым застроили ближайшее Подмосковье.

От реконструкции к реновации

Первой альтернативой как тотальному сносу «морально устаревшего» пятиэтажного фонда, так и точечной застройке, на заре правления мэра С.С. Собянина виделась его реконструкция с возведением внешних несущих конструкций и надстройкой дополнительных этажей.

Пилотный проект, инициированный самими жителями, стартовал по адресу: улица Мишина, д.32, на территории квартала 54А Савеловского района (CAO).

Тогда же департамент градостроительной политики Москвы принял решение о сопровождении эксперимента, а его сотрудники разработали «Методические рекомендации о порядке разработки проектной документации и оформления земельно-имущественных отношений проектов реконструкции с надстройкой».

Этот документ, составленный под началом руководителя департамента градостроительной политики города Москвы Сергея Лёвкина, помимо прочего, констатировал, что оставшиеся от лужковского сноса девять тысяч пятиэтажек «несносимых серий» обладают: «железобетонными перекрытиями и мало изношенными несущими конструкциями», а стало быть — «остаточный срок их эксплуатации, при условии регулярно проводимых капитальных ремонтов... сравним с расчетным сроком эксплуатации нового здания».

Текст рекомендаций был официально опубликован на сайте ведомства. В настоящий момент документ удален. По иронии судьбы именно Сергею Лёвкину, подписавшему эти рекомендации, в 2017 году будет поручено курировать уже Собянинский снос. А приведенную выше цитату из рекомендаций столичные власти предпочтут забыть, напирая на «аварийное» состояние и ограниченный срок службы хрущевских пятиэтажек.

Блицкриг девелоперов

Неожиданно для постороннего наблюдателя 21 февраля на встрече мэра Москвы Сергея Собянина с президентом РФ Владимиром Путиным президент обратился к градоначальнику с просьбой пойти навстречу «ожиданиям москвичей» и решить вопрос сноса пятиэтажек с последующим возведением на их месте «нового жилья».

В ответ мэр Собянин посетовал на проблемы с законодательством, затрудняющим реализацию проектов подобного масштаба, но пообещал подготовить законопроект, способный значительно упростить процедуру, и взяться за реализацию программы. 22 февраля спикер нижней палаты Вячеслав Володин призвал парламентариев «объединить усилия для решения вопроса» и спешно принять новый закон.

Почти за неделю до внесения соответствующего пакета в Госдуму, 9 марта, мэр поручил чиновникам подготовить предварительный список домов, которые попадут в программу реновации.

Всего, по предварительным прогнозам, переселение должно было коснуться 1,6 миллиона человек (это сопоставимо с населением европейских столиц — например, Варшавы), 7,5 тысяч строений попадают под снос.

Первоначальный текст тридцатитрехстраничного законопроекта, внесенного 13 марта, предполагал, что городским властям с учетом петербургского опыта

будет достаточно заручиться лишь номинальным согласием самих переселенцев — в форме «опроса жителей», а также учитывал норму о принудительном выселении оставшихся в меньшинстве несогласных жильцов и отмену старых градостроительных документов, ограничивавших высотность и плотность застройки.

Сетевой протест

По замыслу московских чиновников, платформой для получения согласия жителей должен был стать созданный городскими властями еще в 2014 году одиозный интернет-проект «Активный гражданин», ранее уже прославившийся «накрутками» и непрозрачностью голосования по городским программам.

Учитывая перспективу насильственного выдворения в течение 60 дней, предусмотренного законопроектом, и крайне сомнительную процедуру судебного обжалования грядущего переселения (оспорить можно не факт, а только представленную взамен квартиру), характер голосования вызвал немедленную критику со стороны городских активистов.

Массовый стихийный протест, охвативший город, заставил законодателей отложить рассмотрение документа во втором чтении, а мэрию пойти на попятную.

Первыми заговорили эксперты и городские активисты, испуганные масштабом заявленных сносов. Но уже появление текста законопроекта, внесенного в парламент 12 членами нижней палаты (Госдумы) и одним сенатором, вызвало шквал критических комментариев. Текст инициативы моментально распространился по Сети. Уже в конце февраля в Facebook появилось сразу несколько групп, посвященных грядущей реновации.

Одна из них была создана общественным советником Савеловского района, дворовым активистом Кэри Гуггенбергер (сейчас в группе более 28 тысяч пользователей), которой в скором времени предстояло стать одним из главных каналов коммуникации гражданских противников реновации.

Через некоторое время к движению присоединяется активистка, бывший кандидат в Московскую городскую думу и жительница Тимирязевского района Юлия Галямина.

Примерно в то же время к лагерю противников реновации присоединяются известные своей градозащитной деятельностью муниципальные депутаты из Центра, Юго-Запада и Востока столицы: Александра Парушина, Елена Русакова, Александра Андреева, журналист Екатерина Винокурова, активисты Елена Грищенко, Владимир Руштер и другие.

В федеральных СМИ негативная реакция появилась только к началу апреля. 5 числа этого месяца против предложенного проекта публично выступила депутат от «Справедливой России» и председатель комитета Госдумы по жилищной

политике и ЖКХ Галина Хованская. Она подчеркнула, что закон нарушает статьи Конституции, которые касаются судебной защиты, гражданско-правовых отношений и права собственности.

Тогда же, в ходе предварительного обсуждения, прозвучала мысль, что «Активный гражданин» не может являться площадкой для голосования, но пока парламентарии ограничиваются предложением проводить решения о сносе через систему общественных слушаний. Также был поставлен вопрос о судьбе уже уплаченных взносов за капремонт, которые должны «распределяться между собственниками», а не идти на новое строительство, как ранее анонсировал мэр Москвы Собянин.

Несмотря на то, что кроме Хованской против него успели высказаться Союз архитекторов Москвы, Союз архитекторов России, ряд видных экспертов в области градостроения и культуры и даже Президентский совет по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, 20 апреля Государственная дума одобрила большинством голосов («за» 397 человек) законопроект в первом чтении, пообещав, впрочем, внести в его текст существенные поправки.

Дискуссии в управах

Параллельно положительный отзыв в начале апреля успели дать Совет Федерации, одоббивший проект практически без поправок, и Правительственная комиссия. Московская городская дума также положительно оценивает законопроект. На обсуждении в городском парламенте фракция «Единой России» ограничилась «косметическими замечаниями» о том, что новые квартиры должны предоставляться уже с ремонтом, равно как и коммунисты, в основном поддерживавшие проект. «Против» проголосовала только депутат Мосгордумы от КПРФ Елена Шувалова, принявшая впоследствии активное участие во всех «реновационных» протестах.

К середине месяца, после городского парламента, пришла очередь и районных властей принять участие в ритуальном одобрении планов главы города. Накануне голосования в Думе почти во всех округах столицы прошли встречи жителей, обеспокоенных планами мэрии, с представителями исполнительной власти.

Этот опыт публичного обсуждения законопроекта выявил, что дискуссия, до этого игнорируемая многими государственными СМИ, успела накалиться до предела. Встречи вызвали такой ажиотаж, что во многих залах, отведенных под них, просто не хватило мест для всех желающих присутствовать.

Простые москвичи — не активисты, не общественники — практически по всем адресам, заранее указанным районными властями, устроили жест-

кий прием чиновникам, требуя от управленцев ответов на главные вопросы, в том числе: о способе, которым городские власти планируют собирать и подсчитывать голоса.

Уже на слушаниях прозвучали предложения голосовать под протокол, по принципу общего собрания собственников (ОСС).

Неожиданно для городских властей оказалось, что практически в каждом реновируемом районе проживает достаточное число образованных людей (юристов, строителей, архитекторов, экономистов и т.п.), способных профессионально критиковать инициативы чиновников и пресекать любые попытки «заболтать» вопрос.

Все это вынудило политических аналитиков и публицистов, в свою очередь, заговорить о политизации, низовой самоорганизации масс, принявшей невиданные до реновации масштабы.

К 26 апреля даже некоторые девелоперы, изначально со сдержанным интересом относящиеся к программе, усомнились в ее перспективах и законности. Так, на ежегодной конференции «Девелопмент полного метра», состоявшейся в Москве при участии министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства России Михаила Меня, один из их представителей, партнер ФБК «Право», кандидат юридических наук Александр Ермоленко, сказал, что, с его точки зрения, участие в реновации для компаний нельзя назвать «защищенной инвестицией» и каким бы ни был законопроект — «он все равно окажется в Конституционном суде».

Нападения и уловки

В конце апреля маховик гражданской кампании неожиданно обернулся для ее лидеров физическими нападениями. 19 апреля неизвестные напали возле дома на Кэри Гуггенбергер. Четверо молодых людей повалили ее на землю и избили ногами.

21 апреля неизвестные подожгли квартиру писателя, публициста и депутата Госдумы от КПРФ Сергея Шаргунова, выступившего с критикой программы реновации. 27 апреля неизвестные прокололи колеса автомобиля, принадлежащего Юлии Галяминой. 28 апреля было совершено нападение на противника реновации, активиста партии «Яблоко» Наталью Федорову.

Уже к 26 апреля мэрия старается избегать публичных встреч с противниками реновации. В Кузьминках на «полусекретную» встречу с мэром охрана не пустила ни одного из противников закона. Чаепитие с заранее отобранными «людьми из народа» под камеры государственных журналистов прошло в закрытом режиме.

24 апреля на сайте znak.com оказался опубликован пересказ закрытой встречи в правительстве Москвы, посвященной планам мэрии «погасить» протест к концу июля. В том числе прозвучали такие методы, как назначение альтернативных общественных обсуждений реновации во дворах, одновременно с пикетами против реновации, чтобы сбить к ним интерес и сократить посещаемость, практика вычеркивания самых проблемных адресов из списков еще до голосования (публикация перечня домов без этих пятиэтажек по мысли чиновников должна была сама снять напряженность).

По данным издания, на встрече вице-мэр Анастасия Ракова, курирующая в Москве внутреннюю политику, призвала управы не проводить собрания собственников, перенаправляя желающих голосовать в управы, где для этого будут оборудованы урны, и на портал «Активный гражданин».

Тем не менее 28 апреля, на волне общественных возмущений, столичные власти были вынуждены согласовать одну из четырех заявок на митинг против сноса пятиэтажек. Акция состоялась 14 мая на проспекте Академика Сахарова.

2 мая правительство Москвы опубликовало списки, в которые вошли 4566 домов из 85 районов столицы. Тогда же, еще до принятия Думой законопроекта во втором чтении и внесения в него соответствующих поправок, существенно скорректировавших процедуру, городские власти впервые выпустили постановление, уточняющее порядок включения домов в реновацию.

Теперь всем желающим на выбор было предложено уже несколько вариантов выражения мнения, а именно: проголосовать на сайте «Активный гражданин», лично явиться в МФЦ, либо провести ОСС, позволяющее под протокол зафиксировать мнение владельцев квартир и минимизировать произвол при подсчете голосов.

Преимущество, как за относительно легитимной формой, решено было оставить за ОСС. Согласно действующему Жилищному кодексу РФ, именно оно является законным способом распоряжения общей долевой собственностью в многоквартирном доме, включающей в себя подвалы, лестничные клетки, чердаки и земельный участок. Жилищный кодекс подробно регламентирует процедуру проведения ОСС, оформление решения ОСС, а Уголовный кодекс предусматривает ответственность за фальсификацию его решений.

Идя на уступки жителям столицы, городские власти согласились с тем, что в случае расхождения результатов интернет-голосования с результатами ОСС по конкретным домам именно результаты общего собрания собственников обязаны рассматриваться как единственный легитимный итог волеизъявления. Для вхождения дома в программу реновации, «за» на ОСС по законопроекту должны были высказаться больше $\frac{2}{3}$ жителей дома, то есть 66,7% (те самые две трети, предложенные еще петербургскими реноваторами).

Окно возможностей

Предполагалось, что сами ОСС должны завершиться к 15 июня. Таким образом, на всю процедуру у граждан, отвлеченных майскими праздниками, по факту оказалось не больше месяца — смехотворно малый срок для сложной процедуры проведения собрания с рассылкой уведомлений, очно-заочными формами, поквартирным обходом и подведением результатов. По состоянию на 8 июня 2017 года только 17 пожелавших отказаться от реновации домов успели сдать протоколы своих голосований.

Впрочем, к концу указанного срока власти неожиданно продлили голосование на месяц, оговорившись, что в случае, если закон о реновации будет подписан президентом раньше 15 июля, мэрия зачет результаты только тех собраний, которые успеют завершить свою работу к дате вступления закона в силу.

Параллельно федеральным центром была интенсифицирована законодательная работа над проектом. Всего членами нижней палаты парламента в кратчайшие сроки были рассмотрены 144 поправки к документу, 90% из которых были приняты во втором чтении. В беспрецедентно короткие сроки, менее чем за две недели, такая масштабная, в том числе и в финансовом плане, программа была одобрена Думой (14 июня 2017 года), Советом Федерации (28 июня) и в выходной день подписана президентом (1 июля 2017 года).

По факту эта дата, 1 июля 2017 года, и стала точкой невозврата, хотя протоколы, оформленные до указанного числа, власти продолжили регистрировать: последние были переданы в соответствующие ведомства 20 июля.

Митинги: ни шагу вперед

С момента объявления о процедуре выхода через ОСС начинается отсчет времени, отведенного гражданам на то, чтобы собрать пресловутые собрания. Дата публикации инструкции выбрана неудачно: начавшиеся майские праздники демобилизовали значительную часть горожан, разъехавшихся по дачам.

Тогда же, 3 мая, с подачи городских властей несколько десятков человек собрались в гайд-парке (площадка для проведения публичных мероприятий в парке «Сокольники») на стихийный митинг в поддержку реновации и расширения списков. Мероприятие было организовано группой в социальной сети «ВКонтакте» с говорящим названием: «За снос хрущевок». Как писала тогда газета «Коммерсантъ», это сообщество было создано еще в марте членами районных проправительственных молодежных палат, активистами партийных проектов «Единой России», а также сотрудниками и учащимися Московского городского университета управления при правительстве Москвы.

Как подчеркивали журналисты, подобные сообщества, созданные провластными активистами, чтобы противостоять стихийным группам против реновации в соцсетях, до начала мая активно рекламировались за деньги через коммерческие сервисы тех же соцсетей и были связаны с знаменитым ОАО МИТ, созданным в 2004 году для информационного сопровождения городских проектов и размещения в СМИ проплаченных мэрией информационных материалов.

Также «добровольные» сторонники мэрии активно принимали участие в общественных обсуждениях и на других площадках.

К 10 мая фракции КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» заявили, что уже подготовили ряд поправок к спорному закону и готовы его рассмотреть, но спикер Госдумы Вячеслав Володин предложил, несмотря на это, перенести время рассмотрения закона на финал поадресного голосования.

На фоне малочисленных провластных собраний по образцу гайд-парка за реновацию, которые продолжали устраивать в разных частях города, количество участников митинга против реновации, прошедшего 14 мая 2017 года, превысило 30 тысяч человек. 16 мая 2017 года 68 муниципальных депутатов Москвы обращаются в прокуратуру, к мэру столицы Сергею Собянину и президенту России Владимиру Путину с просьбой отменить постановление, позволяющее ОСС решать судьбу дома $\frac{2}{3}$ голосов. По их мнению, распоряжаясь общедолевой собственностью, оно по закону не вправе распоряжаться квартирами жильцов, а ситуация, в которой кто-то голосует за снос соседской квартиры, в условиях частной собственности противоречит Конституции РФ.

Но их призыв уже не мог быть услышан. Парламент готовился принять законопроект, учитывающий уже сделанные мэрией уступки (и прописанные в заранее опубликованных ею актах). Новых уступок не предполагалось.

1 июня москвичи передали в Госдуму 11 тысяч подписей против реновации. 6 июня стихийное шествие попыталось передать в приемную администрации президента подписи, аналогичные принесенным к зданию Госдумы, но все эти акции не вызвали того резонанса, который сопутствовал майскому митингу.

По оценкам аналитиков, протест перешел в институциональную фазу, начали формироваться несколько правозащитных проектов, включая «Штаб защиты москвичей». Протест по реновации повлиял и на результаты выборов в Москве — в сентябре 2017 года в муниципальные депутаты прошли 267 кандидатов не от власти.

«Штаб защиты москвичей»

В мае 2017 года активистом и бывшим кандидатом в столичный парламент Юлией Галяминой, адвокатом Сергеем Панченко, юристами Даниилом Липи-

ным и Андреем Петровым создается «Штаб защиты москвичей», общественная организация, целью которой является правовая поддержка горожан, выступающих против реновации. 15 мая 2017 года «Штаб» заявил свою позицию на странице в Facebook: «Мы выступаем за: полную отмену законопроекта о реновации и возвращение и финансовое обеспечение программ по переселению людей из ветхого и аварийного жилья на условиях соблюдения их конституционных прав». 17 мая активисты «Штаба» во главе с Юлией Галяминой подали совместную жалобу в Прокуратуру города Москвы. Колонна из сотни граждан лично принесла свои обращения против законопроекта, кроме того, в органы был передан текст обращения, под которым подписались пять тысяч москвичей. В начале июля 2017 года, после подписания президентом закона о реновации, юристами «Штаба» была подготовлена и подана жалоба в Конституционный суд РФ. Жалоба была отклонена без фактического рассмотрения. Юристами «Штаба» были подготовлены иски по оспариванию включения домов в программу реновации жилищного фонда Москвы. Состоялось несколько групповых судебных заседаний по фальсификациям ОСС. В июне 2017 года и апреле 2018 года были подготовлены и выпущены два спецвыпуска «Реновация» на базе газеты «Живой город». Позже, в мае 2018 года, «Штаб» создал «Школу защиты прав москвичей», в рамках которой в Сахаровском центре прошли шесть практических семинаров, посвященных эффективным способам защиты прав на жилище и среду проживания.

Списки и ОСС: «занимательная математика»

Несмотря на то, что московскими чиновниками еще накануне старта интернет-голосования на «Активном гражданине» был опубликован предварительный список объектов, включенных в программу, парадоксальным образом к 1 августа 2017 года, в день подведения итогов обоих голосований, число домов, попавших в реновацию, не уменьшилось, а увеличилось по сравнению с цифрой, заявленной в предварительном списке. С 4566 в мае, до 5144 в августе.

Дело в том, что по результатам голосования в МФЦ и на «Активном гражданине» (оно завершилось 15 июня) только 460 домов смогли покинуть программу. В то же время по результатам ОСС 1082 изъявили желание войти в нее. Еще в июне, до одобрения президентом, мэр Собянин отрапортовал, что жители порядка 500 домов, ранее не включенных в перечень программы реновации, неожиданно, по результатам проведенных «инициативными» жильцами ОСС, просили включить их дома в списки на снос.

О природе этой инициативы стоит только гадать, но важно заметить, что значительная часть домов из добавленной к августу тысячи, не включенной в пер-

воначальные перечни, оказалась крепкими кирпичными пятиэтажками и престижными пятиэтажными домами повышенной комфортности, построенными по индивидуальным проектам.

После 1 августа единственным способом покинуть программу реновации остается все то же ОСС, с той лишь разницей, что теперь вопрос на голосовании должен стоять не о включении, как то имело место в собраниях первой волны, а о выходе дома из программы (в этом случае достаточно набрать лишь $\frac{1}{3}$ голосов). При этом властями умалчивается, что выход из программы возможен только до подписания первого договора в доме, и не обязательно собственником квартиры в доме. Для блокировки возможности выхода из программы достаточно заключения договора с лицами, занимающими квартиры по социальному найму, действующими от лица города, формального владельца их квартир.

Собрания собственников по-прежнему остаются для горожан ключевым инструментом отстаивания имущественных прав, равно как и эффективным инструментом легализации включения в программу реновации спорных или вообще отсутствовавших в первоначальных списках домов — для мэрии. При этом отмечено, что из всех жалоб, аккумулированных «Штабом защиты москвичей», подавляющее число приходится именно на ОСС.

Для того чтобы проанализировать характер уже состоявшихся голосований и степень независимости волеизъявления жителей столицы, «Штабом защиты москвичей» было проведено качественное исследование тех нарушений, с которыми столкнулись жильцы как изначально, так и задним числом включенных в программу домов.

В ходе исследования «Штаб защиты москвичей» рассмотрел 66 эпизодов зафиксированных им случаев нарушений (по каждому из них имеются контакты и данные свидетелей) и более сотни жалоб о нарушениях на голосовании, собранных группой активиста Сергея Курганского.

Часть 2. Антиконституционность закона

Существует целый ряд доводов в пользу того, что закон «О реновации» не соответствует Конституции России. Говоря сухим юридическим языком, получается, что в нарушение конституционной гарантии неприкосновенности частной собственности какое-то неуполномоченное большинство граждан может создать условия для изъятия и уничтожения частной собственности меньшинства. Полноценного возмещения утраченного также не предполагается. При этом законодатели как бы забывают о неразрывно связанном с правом собственности на жилое помещение в многоквартирном жилом доме праве собственности на общее имущество — им в многоквартирном доме является и земельный участок под домом, и придомовая территория, и элементы озеленения.

Отсутствие государственных нужд

Статья 13 закона «О реновации» дополняет статью 57 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» часть 3, согласно которой основанием для государственной регистрации перехода прав на жилое помещение в многоквартирном доме, включенного в программу реновации жилищного фонда в соответствии с Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации», является предусмотренный статьей 73 указанного Закона договор или вступивший в силу судебный акт.

Получается, что закон «О реновации», помимо добровольного обмена собственником своего жилого помещения на другое, предусматривает и принудительное отчуждение, предусмотренное Конституцией (часть 3 статьи 35) только при условии существования и удовлетворения этим изъятием государственных нужд.

Понятие государственных нужд отсутствует в законодательстве, однако на основе анализа норм Конституции РФ и Федерального закона «О Правительстве Российской Федерации» к их числу могут быть отнесены: обеспечение неприкосновенности границ РФ, охрана ее конституционного строя, защита жизни, здоровья и имущества граждан, охрана общественного порядка и экологической безопасности. Определение государственных нужд можно все-таки найти в Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который в части 1 статьи 3 предусматривает разделение понятий «федеральные государственные нужды» и «государственные нужды субъекта РФ».

Под федеральными государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация.

Между тем, согласно статье 55 (часть 3) Конституции, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из этого положения во взаимосвязи со статьями 8, 34, 35, 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации о равной защите всех форм собственности следует, что не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, то есть его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится. (Постановление Конституционного суда РФ от 22.11.2000 № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона “О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации”»).

С точки зрения Верховного суда РФ, под государственными или муниципальными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности. Соответственно, принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 1 (2016 год) (утв. Президиумом Верховного суда РФ 13.04.2016)).

Принимая закон «О реновации», законодатель использовал, по всей видимости, те самые «иные обстоятельства», предусмотренные Земельным кодексом РФ (ЗК РФ), как лазейку. Однако эта лазейка перестает быть актуальной для «реновации» в случае обязательного применения к данной ситуации норм Конституции РФ и разъяснений Конституционного суда РФ.

Указанные положения Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации, конкретизирующие статью 35 (часть 3) Конституции Российской

Федерации о недопустимости принудительного отчуждения имущества для государственных нужд без предварительного и равноценного возмещения, не предполагают произвольное изъятие земельного участка и здания, сооружения или другого недвижимого имущества, находящихся на данном участке, а требуют исследования фактических обстоятельств, доказывания обоснованности и необходимости такого изъятия, направленного на обеспечение собственникам (владельцам) недвижимого имущества гарантий предварительного и равноценного возмещения при осуществлении названной процедуры. (Определение Конституционного Суда РФ от 22.11.2012 № 2189-О).

Таким образом, принудительное отчуждение имущества для целей, предусмотренных законом «О реновации», является антиконституционным по причине невыполнения существенного условия — наличия государственных нужд. Как определено в самом законе «О реновации», под реновацией понимается совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с программой реновации жилищного фонда в городе Москве, направленных на обновление среды жизнедеятельности и создание благоприятных условий проживания граждан, общественного пространства в целях предотвращения роста аварийного жилищного фонда в городе Москве, обеспечения развития жилых территорий и их благоустройства (статья 1 ФЗ № 141-ФЗ от 01.07.2017, вносящая дополнение в статью 4 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»).

Как видно из содержания легального термина «реновация», никакие из предполагаемых мероприятий не направлены на удовлетворение государственных нужд. Реновация — это комплекс мероприятий, направленных на удовлетворение исключительно частных интересов самих граждан и, безусловно, организаций-застройщиков.

О недопустимости нарушения баланса конституционных ценностей и интересов частных и публичных Конституционный суд РФ высказывался достаточно четко. Постановление Конституционного суда РФ от 22.11.2000 № 14-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона “О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации”»:

«... выходит за рамки требований статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации и корреспондирующих ей положений статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (в редакции Протокола № 11, вступившего в силу 1 ноября 1998 года) и, следовательно, не является адекватным средством для достижения цели, ради которой она установлена. Она несоизмеримо ограничивает конституционные права и законные интересы субъектов права собственности — субъектов Российской Федерации и муниципальных об-

разований, ставит их в неравное положение с Российской Федерацией как собственником федерального имущества и нарушает баланс двух конституционных ценностей — права на информацию и права собственности — в ущерб последней».

Нарушение прав на общее имущество

Законом «О реновации» также допускаются и создаются условия для нарушения прав собственников на общее имущество в многоквартирном доме при осуществлении реновации, в частности, создаются условия для нарушения права собственности на землю.

Согласно части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ, собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, а именно:

- 1 помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном доме оборудование (технические подвалы);
- 2 иные помещения в данном доме, не принадлежащие отдельным собственникам и предназначенные для удовлетворения социально-бытовых потребностей собственников помещений в данном доме, включая помещения, предназначенные для организации их досуга, культурного развития, детского творчества, занятий физической культурой и спортом и подобных мероприятий;
- 3 крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения;
- 4 земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства, иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома и расположенные на указанном земельном участке объекты. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

Согласно пункту 1 статьи 55 ЗК РФ «Условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд», изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется только по основаниям, установленным статьей 49 ЗК РФ. Иные основания изъятия земельных участков не допускаются.

В соответствии со статьей 49 ЗК РФ «Изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд» изъятие осуществляется в исключительных случаях, связанных с:

- выполнением международных обязательств Российской Федерации;
- размещением следующих объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;
- объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
- объекты использования атомной энергии;
- объекты обороны и безопасности;
- объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
- объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- объекты, обеспечивающие статус и защиту Государственной границы Российской Федерации;
- линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
- объекты электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения;
- автомобильные дороги общего пользования в границах населенных пунктов и между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения местного значения в границах населенных пунктов и вне границ населенных пунктов;
- иными обстоятельствами в установленных федеральными законами случаях, а применительно к изъятию, в том числе путем выкупа, земельных участков из земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, в случаях, установленных законами субъектов Российской Федерации.

Однако законом «О реновации» не предусматривается учет общего имущества при возмещении в случае добровольного или принудительного отчуждения (изъятия). Главным образом не учитывается право собственника жилого помещения на земельный участок под домом, который по своей стоимости является

самым ценным объектом прав. Неопределенность вопроса с учетом стоимости земельного участка под домом и остального общего имущества при возмещении в случае изъятия в рамках реновации также нарушает нормы Конституции.

Пункт 5 Постановления Конституционного суда РФ от 13.12.2001 № 16-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы “Об основах платного землепользования в городе Москве” в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской» говорит, что из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу. Данная правовая позиция выражена в ряде постановлений Конституционного суда Российской Федерации, в том числе от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР и от 5 июля 2001 года по делу о проверке конституционности Постановления Государственной думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации “Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов”».

Учитывая это, можно утверждать, что закон «О реновации», помимо создания условий для неконституционного принуждения к отчуждению имущества без равнозначного возмещения (не учитывается общее имущество, в частности, земля), также создает условия, в которых граждане могут реализовывать свои права при удовлетворении своих частных интересов, затрагивая существенным образом и нарушая права других граждан. Фактически можно говорить о создании конфликта при обострении стремлений граждан улучшить свои жилищные условия, неизбежно нарушив при этом права других граждан. Обязанностью органов исполнительной власти, согласно нормам ЖК РФ, является создание условий для реализации гражданами своих прав на жилище и в том числе — права на улучшение жилищных условий. Но органы исполнительной власти не могут осуществлять свою деятельность таким образом, что это создает условия для нарушения прав других граждан.

Согласно части 3 статьи 17 Конституции РФ, осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Нарушением Конституции является сам факт создания условий, в которых одни граждане могут при реализации своих прав нарушать или существенно ущемлять права других граждан.

Как указал Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 14 мая 2012 года № 11-П, собственность, будучи материальной основой и экономическим выражением свободы общества и личности, не только явля-

ется необходимым условием свободного осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, но и гарантирует как реализацию иных прав и свобод человека и гражданина, так и исполнение обусловленных ею обязанностей, а право частной собственности как элемент конституционного статуса личности определяет, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами человека и гражданина, смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием.

Отсутствие судебного контроля

Конституционный суд Российской Федерации в ряде своих постановлений пришел к выводу, что данный принцип может быть выведен из совокупности конституционно-правовых положений и включает в свое нормативное содержание конституционные гарантии обеспечения частным собственникам возможности свободного использования принадлежащего им имущества, стабильности отношений собственности, недопустимости произвольного лишения имущества либо несоразмерного ограничения права собственности.

Как вытекает из Конституции Российской Федерации, в случаях принудительного изъятия имущества у собственника — независимо от оснований такого изъятия — должен осуществляться эффективный судебный контроль как гарантия принципа неприкосновенности собственности. В соответствии со статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Термин «лишен» означает принудительный характер прекращения права частной собственности и предполагает наличие спора, что в обязательном порядке требует судебного контроля, который может быть либо предварительным, либо последующим. По смыслу второго предложения части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации — принудительное отчуждение имущества, по общему правилу, может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (Постановление Конституционного суда РФ от 24.02.2004 № 3-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 74 и 77 Федерального закона “Об акционерных обществах”, регулирующих порядок консолидации размещенных акций акционерного общества и выкупа дробных акций, в связи с жалобами граждан, компании “Кадет Истеблишмент” и запросом Октябрьского районного суда города Пензы»).

Однако практика оспаривания в судебном порядке и самого закона «О реновации», и принятых в его исполнение постановлений правительства Москвы показывает, что у граждан РФ в сложившейся ситуации имеют место существенные препятствия в доступе к правосудию и эффективным средствам правовой защиты.

Часть 3. Нарушения при подготовке и проведении реновации

Палитра нарушений: от давления до фальсификации

Давление управы

Если первые массовые выступления и волны протеста москвичей, озабоченных реновацией, для городского руководства стали сюрпризом, то к моменту старта голосований на ОСС городские ведомства смогли оправиться от первого шока и дать бой протестным группам на их же поле. Участие и вмешательство городских чиновников в процесс волеизъявления происходило в первую очередь по двум направлениям: агрессивная агитация и даже запугивание граждан и организация собственных ОСС за вступление дома в программу в противовес «активистским».

И первая, и вторая практика одинаково противоречивы: городские власти, несмотря на многочисленные заявления о добровольности программы и уважении к мнению горожан, на деле интенсивно включились в процесс пропаганды созданной ими программы, а городские чиновники районного уровня стали главными проводниками и участниками «борьбы за реновацию».

Как правило, функции «агентов» реновации взяли на себя сотрудники управ и завязанная на них сеть так называемых «старших по дому», полуформальных представителей интересов управы в многоквартирном доме, как правило женщин пенсионного возраста (этой должности не существует в Жилищном кодексе, но она фигурирует в городских актах и инструкциях), традиционно используемых городскими властями в качестве добровольных помощников при подготовке федеральных выборов и прочих политических кампаний (именно им на предвыборных «праймериз», устроенных партией власти в 2016 году, было поручено мобилизовать местных пенсионеров и обеспечить явку на импровизированных «избирательных» участках). Ими же организовывались многие собрания за вступление в программу, в том числе домов, не вошедших в списки.

«Собрание, которое состоялось 25 мая с целью внести дом в программу «реновации» по сговору с управой организовывала наша старшая по дому Надежда Алексеевна Добрышева, на сайте управы она значится как «общественный советник». Когда жильцы ее «раскусили», она призналась, что всех старших по дому ранее вызвали в управу и проинструктировали», — рассказывает жительница Замоскворечья Майя Лавринович.

«24 мая в нашем доме, не включенном в программу реновации, появилась инициативная группа, которая совместно с Управой запустила механизм

включения в реновацию через ОСС. Жительница дома, организовавшая собрание, Елисеева Наталья Викторовна, признавалась, что ее попросили об этом в управе», — свидетельствует Светлана Валентиновна Лезина, жительница ЮВАО, ставшего городским лидером по количеству ОСС, «одобривших» снос собственного дома.

Таким образом, «старшие по дому» с подачи управ выступали инициаторами собраний не только по тем адресам, которые не попали в изначальный список (те самые 500 домов, «попросившиеся» в реновацию взамен выбывших по голосованию в «Активном гражданине»), но и по адресам, которые вошли в предварительные списки, но выбыли по результатам ОСС, проведенных противниками реновации.

«Я провел ОСС, на котором меня избрали председателем, а также более трети от общего количества голосов проголосовало против включения дома в программу. После этого управа провела свое ОСС. Организовала его советник управы по фамилии Сухова, в соседних домах проводились такие же собрания», — рассказывает житель Юго-Западного округа (район Котловка) Лобов Александр Владимирович.

«Инициатор нашего собрания за снос — не только не собственник квартиры, в которой он проживает, но и «штатный» общественный советник управы Южное Тушино Шарашкина Светлана», — почти повторяет его свидетельство Макаров Виктор Васильевич, житель Северо-Западного округа. География нарушений заставляет думать о том, что такое «участие» органов исполнительной власти через своих активистов в течение всей кампании является не частной инициативой и случайным явлением, а систематическим и скоординированным на общегородском уровне актом.

По многим адресам активное участие в агитации и давлении на жильцов не только через «старших», но и лично принимали сами представители управ. Например, являясь на собрания собственников в качестве «наблюдателей»: *«Наше ОСС, которое состоялось 29 мая, удостоила своим присутствием глава управы Марфино лично Л. М. Сабирзянова. Вела себя довольно нагло, напористо, всячески пыталась участвовать в самом ОСС, а не просто наблюдать»,* — иллюстрирует ситуацию выпускница Тимирязевской академии и житель СВАО Наталья Петрович.

О характере персонального давления на активистов дает представление свидетельство городского активиста Антона Пермогорова на его странице в Facebook: *«Председателю нашего совета дома позвонили вчера из управы и запугали до такой степени, что он сказал, что он теперь не подпишет итоговый протокол собрания ни при каких обстоятельствах и вообще будет обжаловать через суд свое назначение на пост».*

Фальсификация протоколов ОСС за снос

Нередко инициированным управами ОСС сопутствовали многочисленные процедурные нарушения проведения общего собрания собственников. Самые распространенные из них: проблемы с оповещением, голосование на очной части без предъявления документов и сличения с реестром собственников, оформление протоколов задним числом, недоступность протоколов для подтверждения, отсутствие на объявлениях информации о месте и времени проведения собрания и, что характерно, фамилий инициаторов проведения ОСС.

Первый пункт представляется наиболее любопытным. Еще в апреле все те же старшие по дому массово проводили поквартирные опросы (часть управ напрямую признавала себя заказчиками таких опросов, часть предпочитала дистанцироваться и отрицать всяческую причастность). Изучая жалобы, доступные «Штабу защиты москвичей», можно отметить, что в ряде случаев эти опросы стали частью де-факто мошеннической схемы. Многие противники сноса свидетельствуют, что уже в мае-июне на основе собранных «опросов» производилось адресное оповещение о проведении ОСС «за» снос: в известность о предстоящем ОСС ставились исключительно те жильцы, которые ранее высказались «за» снос своего дома.

Во многих случаях такие ОСС фиксировали в протоколах процент участвовавших не от общего числа жителей дома, а от числа участвовавших в собрании. Позже эти нелегитимные протоколы оказались переданы органам исполнительной власти, добавившим дома в списки на снос именно на основе этих протоколов.

«Объявление о том, что собрание собственников уже проведено, на нашем подъезде появилось вдруг. Ни даты его, ни протоколов на информационных стендах не было. С переданных мне соседями слов председателя ОСС, проголосовало 44% жильцов, которые управой были приняты за 100%, из чего получилось $\frac{2}{3}$ проголосовавших», — объясняет суть своих претензий житель Измайлова Дмитрий Николаевич Алексеев.

«Наш дом в изначальный список не входил. В конце июня инициаторы «за» снос провели ОСС, тех, кто против, даже не пригласили, поэтому проголосовавших против — ноль. Тем не менее протоколы приняли, и дом вошел в программу. Прокуратура игнорирует наши жалобы», — рассказывает житель Соколиной Горы Аркадий Миронович Кохан.

Вот аналогичное свидетельство: *«О собрании никакой информации не было, очной части и вовсе не было, в качестве заочного голосования прошли только по тем, кто во время апрельского опроса был “за”»,* — сообщает житель Зюзино Алексей Валерьевич Зотов.

Туже схему мошенничества описывают многочисленные жалобы, собранные группой активиста Сергея Курганского, которые были переданы 03.08.2017 года

в рамках рабочей группы председателю Мосгордумы Алексею Шапошникову и депутату Государственной думы Петру Толстому, а также предоставлены нам с адресным перечнем нарушений.

Объем и география нарушений свидетельствует о том, что такого рода мошенничества, как и грубое вмешательство управ в процесс инициации ОСС, — являются не случайными «проступками» отдельных чиновников или провластных активистов, а систематическим массовым явлением, наводящим на мысль о скоординированной акции фальсификации голосования по реновации на городском уровне.

Значительно более редкими случаями являются жалобы о прямой фальсификации подписей (как правило, убежденность в этом у борцов с реновацией, готовых оспорить решение местного ОСС, базируется на присутствии в бюллетенях подписей соседей, по их информации отсутствовавших в Москве во время проведения голосования). Незначительная часть проработанных штабом жалоб связана с проблемами получения актуальных списков собственников противниками реновации и использование сторонниками устаревших списков ГУИС.

Неисключенные дома

В отдельную группу нарушений стоит вынести проблему учета результатов ОСС против сноса. Нередко полученные уполномоченными органами исполнительной власти протоколы против сноса де-факто не были зарегистрированы, либо просто не были учтены, ввиду чего без формальных на то причин дома остались в списках реновации, в том числе официально опубликованных 1 августа. С подобными проблемами столкнулись активисты Тимирязевского района, районов Зюзино, Соколиная Гора и Коптево.

Характер 66 зафиксированных «Штабом» эпизодов (по каждому из них имеются контакты и данные свидетелей) и более сотни жалоб, собранных группой Курганского, позволяют экстраполировать выводы и предположить массовый характер фальсификаций и аналогичных нарушений со стороны чиновников и сателлитов городских властей при проведении ОСС и кампании по реновации по всему городу.

То, что до сих пор представляется мэрией как добровольная программа по «улучшению качества жилья», по факту стало масштабным предприятием мэрии, к участию в котором были принуждены сотни горожан против собственной воли.

Практически все потерпевшие в настоящее время готовятся защищать свои права в судах и готовят иски и заявления в прокуратуру по следам выявленных случаев шулерства со стороны «реноваторов», а значит, что история с включением в программу сотен домов, потенциально готовых покинуть «сносные» списки, только начинается, выходя на новый виток развития. В этот раз — судебный.

Переселение

Переселение домов, которые проголосовали за вхождение в программу реновации, началось с января 2018 года. При этом вопреки установленным нормативным актам данное переселение не является частью программы реновации, поскольку не соответствует ФЗ-141 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельным законодательным актам Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве» от 1 июля 2017 года.

В январе 2018 года началось переселение домов по адресу проспект Маршала Жукова, д. 20, корп. 1 и д. 22, корп. 2. Неофициально чиновники правительства Москвы говорили о том, что эти дома попали в голосование по программе реновации по ошибке, их должны были сносить для строительства станции метро и недвижимость изымалась для государственных или муниципальных нужд в соответствии с Земельным кодексом РФ.

Ответственные сотрудники правительства Москвы на заседании рабочей группы Госдумы по защите прав и интересов жителей при реализации программы реновации не могли четко ответить на вопрос о том, на основании какого нормативно-правового акта происходит переселение двух домов. Конечным ответом было заявление о том, что «правительство просто договорилось с жителями домов и заключило договора мены». Члены рабочей группы назвали такую тактику переселения «гибридной».

В уведомлениях, которые получили жители домов по адресу проспект Маршала Жукова, д. 20, корп. 1 и д. 22, корп. 2, было сказано одновременно и о программе реновации, и об изъятии недвижимости для государственных нужд.

Основным вариантом переселения для жильцов указанных домов стала новостройка по адресу Карамышевская набережная, д. 60. Члены думской рабочей группы и журналисты были озабочены вопросами качества строительства. После ряда публикаций в СМИ и визита членов рабочей группы недоделки старались устранять, и выяснилось, что дом еще находился на гарантии застройщика.

Несмотря на указание в уведомлениях, что переселение осуществляется по программе реновации в соответствии с Федеральным законом, дом не отвечал требованиям закона даже по оценкам правительства Москвы. В частности, ремонт в построенном для очередников доме не отвечал требованиям как федерального, так и московского законодательства о реновации. В связи с этим правительство Москвы приняло решение о выплате жильцам компенсаций для

самостоятельного осуществления ремонта по стандартам реновации. Суммы компенсаций — однокомнатная квартира 376,3–388,2 тысяч рублей, двухкомнатная квартира 547,4–575,9 тысяч рублей, трехкомнатная квартира 731,4–739,6 тысяч рублей. Компенсации на самостоятельное осуществление ремонта не предусмотрены законодательством о реновации, а поправки об их введении, предложенные членами рабочей группы Госдумы, не были приняты, поскольку, по мнению депутатов, гарантия ремонта комфорт-класса является основной.

Не соблюдались при осуществлении переселения и другие нормы закона, в частности, указанные в законе сроки. Одна из причин — отсутствие полноценной нормативно-правовой базы. Например, отсутствовало постановление правительства Москвы о возможности покупки дополнительных квадратных метров. По состоянию на конец января согласие не было достигнуто с 33 семьями (16%) из двух домов по проспекту Маршала Жукова, большинство из которых ждали появления возможности покупки жилой площади.

В сложном положении оказались люди, оставшиеся в старых квартирах. Когда основная часть жильцов переехала в новые квартиры, в готовящихся к сносу домах на проспекте Маршала Жукова регулярно отключались вода и свет. Кроме того, при попустительстве полиции в пустых квартирах орудовали мародеры и ночевали люди без определенного места жительства. Данные вопросы поднимались на заседании рабочей группы Государственной думы, но, по сути, остались без ответа. Чиновники правительства Москвы ограничились предложением жителям поставить в своих подъездах замки.

Таким образом, возникли сложности, связанные с отсутствием нормативно-правового регулирования ряда вопросов:

- 1 не отрегулирован механизм решения вопроса, когда один собственник согласен с предоставляемым жильем, а второй от него отказывается;
- 2 не отрегулирован механизм решения спора, когда один собственник готов заключить договор мены, а второй собственник настаивает на денежной компенсации.

Подобные проблемы не позволяют осуществлять переселение в установленные ФЗ «О реновации» сроки и требуют дополнительного законодательного регулирования.

Выводы из первого переселения по программе реновации домов по адресу проспект Маршала Жукова, д.20, корп. 1 и д.22, корп. 2:

- при реализации сразу двух программ переселения не соблюдаются гарантии ни по одной из них, в итоге правительство Москвы вынуждено решать возникающие вопросы с каждой семьей индивидуально;
- осуществляется выплата не предусмотренных ФЗ «О реновации» компенсаций для осуществления самостоятельного ремонта;

- не отрегулирован механизм разрешения конфликтов собственников одной квартиры;
- серьезные вопросы вызывает качество строительства домов для очередников, которые сейчас определяются для переселения по программе реновации;
- фактически правительство Москвы сняло с себя обязательство по улучшению жилищных условий для очередников и проживающих в аварийном жилье в пользу программы реновации.

Одновременно с этим необходимо отметить, что в данном случае не произошло ухудшения транспортной доступности места проживания участников программы реновации, а также доступа к инфраструктуре.

Непосредственно по программе реновации переселяются дома по адресу: улица Константина Федина, д. 3 и д. 5. Однако в данном случае переселение также осуществляется в дом, построенный для очередников и жителей аварийных квартир, находящийся по адресу: 5-я Парковая улица, д. 62Б.

Ремонт в квартирах, как было официально заявлено, отвечал установленным стандартам реновации, то есть соответствовал требованиям ремонта комфорт-класса. Однако жильцы высказывали к проведенному ремонту замечания, некоторые намеревались его делать заново. Никаких компенсаций на ремонт в данном случае жильцам не предлагалось.

При переселении в дом по адресу 5-я Парковая улица, д. 62Б возникли проблемы, связанные с метражом квартир, а именно с тем, что жилая площадь была меньше, чем в старых квартирах. Жители вынуждены были осуществлять самостоятельные замеры, потому что любые документы БТИ с метражом выдавались им только после вступления в права собственности, то есть после заключения договора мены. Изначально правительство Москвы отрицало то, что жилая площадь в квартирах меньше, чем в старых, однако потом это было признано и даже внесено изменение в московское законодательство, предусматривающее доплаты по рыночной стоимости за недостающие квадратные метры. При этом переселение в квартиры меньшей жилой площади осуществляется с согласия жильцов и не может быть проведено в принудительном порядке. Тем не менее федеральное законодательство не предусматривает никаких доплат за недостающую жилую площадь, равно как и переселение в подобные квартиры в рамках программы реновации.

Из 160 семей по состоянию на середину февраля 40 решили докупать жилую площадь, то есть переселяться из однокомнатной квартиры в двухкомнатную или из двухкомнатной в трехкомнатную. В этом случае договор заключается не с департаментом имущества, а с Фондом реновации.

Условия докупки выглядят следующим образом. Как правило, люди переезжают из двухкомнатной квартиры общей площадью 45 квадратных метров

в квартиры общей площадью 59 квадратных метров. Трехкомнатные квартиры в доме 78 квадратных метров. Таким образом, получается, что доплачивать надо за 19 квадратных метров по рыночной стоимости, установленной правительством Москвы с предусмотренной скидкой в 10% и без льготной ипотеки. Получается, что 19 квадратных метров стоят 2,6–2,9 миллионов рублей. При наличии большого количества желающих объявляется аукцион.

В то же время существуют желающие, как правило, одинокие люди, которые хотят получить квартиры меньшей общей площади и компенсацию, то есть поменять двухкомнатную квартиру на однокомнатную. Однако подобное переселение законом не предусмотрено, а введенные правительством Москвы компенсации могут выплачиваться только за недостающую жилую площадь.

Переселение в дом по адресу 5-я Парковая улица, д.62Б запланировано только для 160 семей из домов по улице Константина Федина. 180 квартир в доме, построенном изначально для очередников и жителей аварийных квартир, будет выставлено на продажу под предлогом необходимости окупить программу реновации. То есть, по сути, под реновацию отдано меньше половины квартир, хотя в районе есть еще дома, попавшие под реновацию. Кроме того, недалеко находятся так называемые «измайловские бараки» (7-я Парковая ул., д.19 и д.21), которые тоже попали в программу реновации и при этом находящиеся фактически в аварийном состоянии, однако их жителям было отказано в переселении в данный дом. Одним из мотивов было то, что он находится далеко от старого жилья, однако расстояние между ним и новым домом составляет один километр.

Таким образом, возникли сложности, связанные с отсутствием нормативно-правового регулирования ряда вопросов:

- ❶ отсутствие в ФЗ «О реновации» возможности переселения в квартиры с меньшей жилой или общей площадью даже при выплате компенсаций за недостающие квадратные метры;
- ❷ отсутствие до вступления в права собственности документов БТИ о площади квартиры, в том числе о жилой площади, что приводит к тому, что жители вынуждены измерять предоставляемые квартиры рулеткой, а это лишает их права на судебную защиту своих прав, в частности, в части обжалования предоставления не отвечающей требованиям закона квартиры;
- ❸ создание ситуации, когда в планируемом к сносу доме могут остаться одна-две семьи, которых не устраивает меньшая жилая площадь предоставляемой квартиры, и они отказываются переезжать в нее даже при условии получения компенсации. Таким образом, долгое время данные семьи будут жить в фактически пустом доме, что не отвечает нормам безопасности, в том числе противопожарной.

Выводы из переселения по программе реновации домов по адресу: улица Константина Федина, д.3 и д.5:

- предоставляются квартиры меньшей жилой площади с невозможностью обжалования данного решения в судебном порядке в связи с отсутствием официальной документации до вступления в права собственности;
- завышенная цена для покупки дополнительных квадратных метров и отсутствие возможности получения льготной ипотеки, что было неоднократно обещано правительством Москвы;
- фактическое заселение по программе реновации менее чем половины нового дома и продажа оставшихся квартир. Данный подход к реализации программы реновации приведет к тому, что в Москве придется строить более чем в два раза больше домов, чем необходимо для переселения по программе реновации, а это в свою очередь создаст непомерную нагрузку на городскую инфраструктуру;
- отказ от первоочередного переселения жителей аварийных домов, в том числе попавших в программу реновации.

Стартовые площадки

Как сказано на официальном сайте мэра Москвы, 1 августа 2017 года Сергей Собянин утвердил программу реновации. 26 сентября был опубликован список стартовых площадок программы реновации. По итогам голосования жителей, проходившего на фоне агрессивной агитации и даже запугивания несогласных, в программу вошли более 5 тысяч домов, большинство из которых — пятиэтажные. Власти Москвы отобрали под новое жилье в рамках программы реновации 242 стартовых площадки.

Если изучить карту Москвы с отмеченными домами, попавшими под реновацию и стартовыми площадками, размещенную на официальном сайте мэра, то при рассмотрении каждого отдельного района Москвы становится очевидно, что стартовые площадки имеют все признаки точечной застройки: это и уплотнение жителей, и грубое внедрение многоэтажных многоквартирных домов в уже имеющуюся инфраструктуру, и многие другие проблемы. Проблема точечной застройки, процветавшей во времена Лужкова, с 2017 года получила новое звучание — возросшие аппетиты девелоперов и преимущества, которые они приобретают благодаря законодательной возможности отменять градостроительные и экологические нормы при застройке в рамках реновации.

По сути, эта проблема вызвана желанием исполнительной и законодательной власти удовлетворять интересы застройщиков в ущерб правам жителей,

и актуальна для многих городов. Масштабы ее проявления зависят от работы институтов государства, призванных стоять на защите прав и свобод граждан, а также и от самих граждан, и их объединений, противостоящих противоправной реализации интересов хозяйствующих субъектов.

Мэр Москвы Сергей Собянин 11 мая 2017 года публично заявил, что дома, возводимые по программе реновации, будут иметь высоту от 6 до 14 этажей. Однако, как видно уже на практике, эти рамки не соблюдаются. В обнаруженном «Штабом Зюзино» проекте строительства дома на Болотниковской улице (владение 42, корпус 4), который заказан именно Фондом реновации, предусмотрено аж 27 этажей. Кроме того, этот проект предполагает строительство дома на детской площадке, что является точечной застройкой — «размещение объектов капитального строительства на благоустроенных и озелененных территориях и на придомовых территориях сохраняемой, не подлежащей уплотнению, опорной жилой застройки», которая запрещена постановлением правительства Москвы от 21 августа 2007 года № 714-ПП.

Подобные примеры можно найти и в других районах. В центре Богородского района участок для строительства выбрали на месте спортивной площадки, где традиционно играли в футбол и хоккей. В Тимирязевском районе независимые депутаты в 2017 году предложили муниципальному совету рассмотреть в качестве места для строительства яслей участок на улице Астрадамской, 9а. Правила землепользования и застройки, утвержденные весной 2017 года, предписывают строить тут дошкольные учреждения. Однако осенью 2017-го это место объявили стартовой площадкой для строительства по программе реновации. В районе Коптево, между пятью домами в 3-м Новомихалковском проезде (д.8, д.8 корп. 1, д.10, д.12, д.14), теснятся огоороженное место для выгула собак, детская площадка и автостоянка. Именно этот пятачок выбрала префектура САО для строительства нового дома по программе реновации.

В Головинском районе по Онежской улице, между Флотской улицей и Кронштадтским бульваром, по программе реновации будут построены четыре башни в 25 этажей. Многоэтажки возникнут на узком пятачке и вплотную к друг другу. Обитатели соседних пятиэтажек будут ждать сноса с гигантской стройкой под окнами.

Таким образом, процесс образования стартовых площадок реновации, хотя и носит признаки точечной застройки и, по мнению исполнительной власти, учитывает мнение граждан, но несет более существенные угрозы нарушения прав граждан на эффективную инфраструктуру. В первую очередь, эти угрозы прогнозируются непосредственным их созданием на законодательном уровне. Как уже упоминалось, подписанный президентом Путиным Федеральный закон разреша-

ет отменять действие строительных норм (№ 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», статья 12, пункт 2¹).

Руководитель департамента градостроительной политики столицы Сергей Лёвкин сообщил, что адресный перечень стартовых площадок для строительства домов по программе реновации был утвержден на заседании правительства Москвы. При этом общественные или публичные слушания по утверждению перечня — а, соответственно, и конкретных адресов стартовых площадок, — для учета мнения граждан, проживающих в этих районах, не проводились.

Все информационное и лоббистское сопровождение программы реновации опирается на утверждение факта учета мнения населения и даже, более того, объясняет необходимость реновации волеизъявлением граждан.

В соответствии с частью 5 статьи 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», при решении такого рода вопросов должны проводиться общественные слушания. Учета мнения граждан при проведении электронных голосований среди собственников квартир в домах, попадающих под реновацию, не достаточно, поскольку также должно учитываться мнение граждан, проживающих в районах, где запланированы стартовые площадки. Более того, учет мнения граждан по поводу реновации проводился еще до утверждения адресного перечня стартовых площадок, что в принципе не соответствует основам учета мнения и волеизъявления. Фактическое игнорирование исполнительной властью реального отношения граждан к планам и проектам реновации подтверждается тем, что 10 апреля 2018 года на заседании президиума правительства Москвы утвердили семь дополнительных стартовых площадок для программы реновации. Они находятся в шести районах четырех округов столицы. Но мнение жителей этих районов также не учитывалось.

Процедура выбора места расположения «стартовой площадки» не предусматривает обязательного проведения публичных (общественных) слушаний, что ставит вопрос о нелегитимности и противозаконности таких решений. Все изложенное свидетельствует о весьма формальном подходе законодательной и исполнительной властей к обязанности по учету мнения граждан при осуществлении подобных программ.

Часть 4. Доступ к правосудию

Как уже упоминалось, «реновация» осуществляется под «прикрытием» волеизъявления граждан, то есть принудительное изъятие собственности осуществляется не для удовлетворения квазигосударственных интересов и нужд, как это происходило, например, в Сочи при строительстве олимпийских объектов, а по желанию граждан. Поскольку законодатель доверил право решения судьбы многоквартирного дома большинству собственников жилых помещений, которые в этом доме расположены, то логично было бы организовать и соответствующие голосования.

Для проведения голосований по включению в программу реновации и, как следствие, — сноса жилого дома 2 мая 2017 года правительством Москвы было принято отдельное постановление № 245-ПП «Об учете мнения населения по проекту реновации жилищного фонда в городе Москве». Это постановление, принятое во исполнение самого закона «О реновации», который к изумлению многих юристов на тот момент еще даже не был принят и не вступил в силу, предусматривало три формы голосования для принятия решения гражданами о включении дома в программу и сноса: голосования на общих собраниях собственников на общих основаниях, предусмотренных ЖК РФ, личные голосования в МФЦ и электронные — на портале «Активный гражданин».

Хотелось бы отдельно проанализировать саму сущность этих голосований, которые в разных формах достигали одной цели — установления диктатуры большинства, желающего уничтожить свое имущество вместе с имуществом других граждан, которые могут этого не хотеть и более того — понимать, что, по сути, равноценного возмещения ожидать не представляется возможным в силу самого закона. Но из-за такого количества других существенных нарушений Конституции и гражданского права невозможно утяжелять доклад фактами, указывающими, что голосования по включению домов в программу реновации не отвечают общепринятым и справедливым принципам голосований. Достаточно только перечислить основные претензии к этим процедурам, чтобы иметь общее представление: отсутствие четких процедур подсчета голосов и подведения итогов; отсутствие принципа гласности и возможности проверки независимыми наблюдателями хода голосования и процедур подсчета; отсутствие возможности обжалования результатов или отдельных действий при проведении голосования в МФЦ или онлайн; отсутствие возможности проведения отдельного голосования по выходу из программы (было впоследствии исправлено и благодаря протестам и давлению общественного мнения) и, наконец, вообще отсутствие законных оснований принятия подобного решения простым

большинством. Как уже упоминалось, только 100% собственников жилого дома могут принимать решение об его уничтожении.

Итак, постановление правительства № 245-ПП было принято для исполнения несуществующего закона, и при этом голосования шли, мнение граждан о сносе их домов учитывалось как в режиме онлайн, так и на собраниях очного, заочного или смешанного типов. Юристы уверены в победе в случае обращения в суд с требованием о признании незаконным и отмене этого постановления по ряду причин — как описанных выше, так и, например, из-за того, что нельзя по закону обязывать гражданина принимать то или иное решение в отношении собственного имущества. Но собственник, который понимает хотя бы основные изъяны этой программы реновации и не хочет иметь с ней дело, — все равно вынужден идти и голосовать. Доводов для подачи административного иска для признания постановления незаконным более чем достаточно.

Такой иск был подан от имени нескольких собственников квартир в домах, попавших в изначальные списки на голосование. Также были поданы заявления о принятии мер предварительной защиты по искам в виде приостановления этих сомнительных де-юре и де-факто голосований. Количество истцов по данным искам внимательно контролировалось юристами, дабы избежать создания условий, при которых иск можно было признать коллективным и получить риски применения норм относительно нового Кодекса административного судопроизводства, согласно которым в отношении коллективных исков применяются принципы прецедентного судопроизводства. Проще говоря, проигрыш в деле по коллективному иску исключает в дальнейшем возможность обращения кого-либо с такими же требованиями и доводами в суды.

Были поданы восемь исков (при пороге объединения и признания коллективными в 20 исков), шесть из которых судами не были приняты в производство, но два иска попали к судье Н.В. Севастьяновой, которая, сразу отказав в удовлетворении просьбы о принятии мер защиты по иску, назначила после досудебной подготовки первое слушание по делу на дату, которая следовала за датой состоявшегося рассмотрения аналогичного дела по иску некоего гражданина Пархоменко.

Как выяснилось на рассмотрении дела по нашим искам, аналогичное дело уже было рассмотрено судьей Севастьяновой, и в похожем иске гражданину Пархоменко было отказано. На этом основании судья Севастьянова отказала в рассмотрении исков, несмотря на то, что таких оснований в отказе в рассмотрении дела в кодексе нет, поскольку иск Пархоменко не был коллективным. Определение судьи Севастьяновой было обжаловано, а также была подана апелляционная жалоба на решение по делу Пархоменко от имени наших подзащитных как третьих лиц, чьи права и законные интересы затронуты данным судебным актом.

Апелляционная жалоба на решение по делу Пархоменко не рассмотрена президиумом Московского городского суда и по сей день, а частная жалоба на определение судьи Севостьяновой была отклонена судебной коллегией в апелляционном порядке. В настоящее время дела находятся на стадии подготовки кассационных жалоб, и готовится жалоба в ЕСПЧ по факту нарушения статей 6 (право на справедливое судебное разбирательство) и 13 (право на эффективное средство правовой защиты) Европейской Конвенции по правам человека.

Юристы «Штаба защиты москвичей» параллельно готовили жалобу в Конституционный суд РФ еще до вступления закона «О реновации» в силу о несоответствии его положениям Конституции РФ. 1 июля 2017 года, в субботу, был опубликован и вступил в силу в этот же день окончательный вариант закона «О реновации». Несмотря на длительное обсуждение этого закона в профильных комитетах ГД РФ и критику его положений, которые грубым образом нарушают не только Конституцию РФ, но и основополагающие нормы гражданского и жилищного права, этот закон не претерпел существенных изменений в окончательной форме. В понедельник 3 июля 2017 года юристом штаба лично в приемную КС РФ была подана жалоба от имени одного из подзащитных.

Несмотря на изменения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» от 2015 года, согласно которым граждане РФ лишились возможности обращаться в КС РФ за проверкой конституционности тех или иных законов или их положений до того, как эти нормы будут применены в отношении этих граждан и их прав в суде, юристы штаба просили суд дать оценку закону «О реновации». Как следует из практики самого Конституционного суда РФ, он может даже в случае вынесения определения об отказе в принятии жалобы к рассмотрению высказать свою позицию по существу жалобы.

В Постановлении Конституционного суда РФ от 25 апреля 1995 года № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» указано, что гражданин вправе обратиться в орган конституционной юстиции, если полагает, что имеет место неопределенность в вопросе соответствия Конституции РФ закона, затрагивающего его конституционные права и свободы.

К сожалению, КС РФ отстранился от изложенной в жалобе проблемы и занял формальную позицию, по которой отказал в принятии жалобы к рассмотрению без выражения своего мнения.

По мнению юристов «Штаба», данное положение ФКЗ «О КС РФ», фактически препятствующее обращению гражданина за защитой своих конституционных прав до того, как это нарушение будет реализовано, и после того, как гражданин исчерпает все средства правовой защиты на национальном уровне, — является нарушением права на эффективное средство правовой за-

щиты. Эффективность средства защиты заключается в своевременности мер, которые суд принимает с целью не только защиты, признания права и его нарушения, но и восстановления нарушенного права. В ситуации с угрозой неправомерного уничтожения имущества своевременность применения мер защиты является ключевой. Признание даже Конституционным судом факта нарушения законом «О реновации» права частной собственности гражданина с очень высокой степенью вероятности не будет гарантировать возможность восстановления его права в полном объеме, поскольку имущество будет уничтожено без возможности восстановления в том виде, в котором оно представляло для гражданина не только ценность с точки зрения права, но и ценность в субъективном смысле.

Впрочем, даже с точки зрения права принудительное переселение гражданина в другой район, в другую инфраструктуру (учитывая, что при строительстве нового жилья в рамках реновации законом допускается отмена градостроительных и экологических норм), пускай даже в равное по площади жилое помещение — является грубым нарушением его права на свободу выбора места жительства.

Юристы «Штаба» работают над вопросом о возможности обжалования данных положений ФКЗ «О КС РФ», которые не предусматривают необходимости превентивной защиты в случаях реальной угрозы существенного нарушения конституционных прав граждан.

Часть 5. Реновация и коррупция

В этой части рассказывается, кому из чиновников и связанных с ними компаний выгодна реновация и какие коррупционные риски несет этот проект. Анализируется Фонд реновации: правила работы, государственные закупки, руководство. Оценивается прозрачность Фонда для гражданского контроля и предлагаются меры для устранения предпосылок коррупции.

Реновация — один из крупнейших инфраструктурных проектов Москвы и всей современной России. Она затронула 5144 дома с населением один миллион человек. Реновация обойдется бюджету в 3,5 триллиона рублей. Чтобы снести все старые и построить новые дома, потребуется 15 лет. Риск коррупции среди высокопоставленных чиновников на таких масштабных проектах резко возрастает.

Планы сноса пятиэтажек обсуждались с 1992 года, но только четыре года назад власти занялись проектом. С 2014 года реновацию разрабатывал частный научно-практический центр «Развитие города» — выяснила «Медуза»¹.

Компания ежегодно получает 120 миллионов за аналитику для мэрии Москвы. Районы под реновацию были определены именно этой фирмой. 47,5 миллиона рублей центр «Развитие города» получил из бюджета столицы за проект программы реновации.

Глава центра Илья Киевский пишет научные работы в соавторстве с Андреем Валуем — замглавы департамента градостроительной политики Москвы. Именно он, по данным «Медузы», один из главных кураторов реновации среди столичных чиновников. Подобными связями опутаны все участники проекта сноса пятиэтажек.

Тесные контакты с чиновниками показательны, когда речь заходит о доходах компаний, приближенных к власти. Так, по данным сайта госзакупок, «Развитие города» в общей сложности заработал из бюджета 1,4 миллиарда рублей. Главные заказчики — именно строительные ведомства Москвы — департамент капремонта и упомянутый департамент градостроительной политики.

Но разработчики реновации — только малая часть кругов власти и бизнеса, чьим интересам служит проект.

¹ Материал «Медузы» по ссылке: <https://meduza.io/feature/2017/08/15/kto-pridumal-renovatsiyu>

Анализ показывает: вся процедура реновации построена как масштабный коррупционный рынок, в центр которого поставлен недавно созданный Фонд реновации — некоммерческая организация (НКО), дочерняя от государства. Коррупционные механизмы встроены в сам закон. Разберемся, как это возможно и кто из людей при власти зарабатывает на реновации.

Узаконенная коррупция

Говоря кратко, коррупция — это извлечение публичными должными лицами выгод для себя или третьих лиц вопреки интересам службы. Подробные определения можно найти в статье 15 Конвенции ООН против коррупции и в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Есть разные формы коррупции — сам закон может быть устроен так, что через него намеренно упрощается извлечение незаконных выгод чиновниками. Финансовые потоки направляются из бюджета в интересах клиентелы высокопоставленных персон, в тексты актов включаются скрытые предпосылки для произвола и фаворитизма. Такую коррупцию называют «легализованной» (legal corruption).

В марте прошлого года в Госдуму был внесен закон «О реновации». Речь о Федеральном законе от 01.07.2017 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О статусе столицы Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей регулирования отдельных правоотношений в целях реновации жилищного фонда в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве». Уже к июлю он был принят.

В июне 2017 года по просьбе неправительственной организации «Трансперенси интернешнл — Россия» была проведена независимая антикоррупционная экспертиза этого закона². Эксперт Станислав Солнцев обнаружил коррупциогенные факторы:

- чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества и широкие дискреционные полномочия (такие, где чиновник по своему усмотрению решает, как поступить в конкретном случае). Такие полномочия предоставлены Фонду реновации. Сроки, условия, основания принятия ключевых решений не определены и устанавливаются самими чиновниками;
- выборочное изменение объема прав. Власти Москвы получили возможность вводить произвольные исключения из общих правил. Так,

² <https://transparency.org.ru/projects/antikorrupsionnye-rassledovaniya/zakon-o-renovatsii-soderzhit-korrupsionnye-faktory-zaklyuchenie-eksperta.html>

введен упрощенный порядок лишения права собственности владельцев квартир, нормы о голосованиях собственников сделаны в пользу сторонников реновации;

- бесконтрольность. Фонд реновации создан заведомо непрозрачным — он отчитывается только московским властям и выведен из под контроля по Федеральному закону «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 № 7-ФЗ. Общество почти лишено возможности контролировать Фонд.

Замечания, которые сделала «Трансперенси», не были учтены. В заключении Правового управления аппарата Совета Федерации указано, что коррупциогенные факторы в законе не выявлены³. 1 июля закон был подписан президентом и опубликован без устранения предпосылок коррупции.

Кто обогатится

Закон «О реновации» лоббировался бывшим главой стройкомплекса столицы Владимиром Ресиным — такой вывод можно сделать из расследования «Трансперенси интернешнл» «Ресиновация»⁴. Сейчас Ресин — депутат Государственной думы. Он входил в группу разработчиков закона «О реновации» и активно поддерживал его.

На фоне обсуждений программы реновации в прошлом году издание Republic опубликовало информацию о создании неформального консорциума 5 крупных игроков строительного рынка⁵. В списке следующие фирмы:

- 1 корпорация S. Holding (состоит из нескольких юридических лиц с разным профилем, которые контролирует Алексей Шепель);
- 2 ОАО «Моспроект». Занимается проектированием;
- 3 АО «Компания «Главмосстрой». Профиль — строительство;
- 5 ООО «Мосэксперт». Профиль — экспертиза;
- 6 агентство недвижимости «Калинка-Риэлти». Риелторская фирма.

Как выяснили в «Трансперенси», эти компании прямо или косвенно связаны с Ресиным: их руководители были подчиненными и советниками Ресина либо он был членом совета директоров, как в случае с «Главмосстроем».

Среди разработчиков законопроекта Ресин — единственный, кто ориентируется в строительной сфере — указывали в «Трансперенси». Его активное участие в PR-кампании за реновацию показательно и говорит о личном интересе.

³ Карточка законопроекта доступна по ссылке: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/120505-7>

⁴ Расследование можно прочесть здесь: <https://transparency.org.ru/special/resinovation/>

⁵ Публикация доступна здесь: <https://republic.ru/posts/82754>

Можно добавить, что Ресин и Шепель имеют отношение к программе РПЦ «200 храмов» — Ресин курирует эту программу в Госдуме, а Шепель замечен на стройках. Об их связях можно судить по комментариям Шепеля к своим фото в Instagram.

Реновация изначально задумывалась как источник выгод для крупных строительных компаний и чиновников в стройкомплексе столицы. Эти группы связаны взаимными интересами: чиновники распределяют ресурсы, а компании извлекают из них выгоду. В случае реновации есть два основных источника такой выгоды.

Чем выгодна реновация

Главными публичными благами в случае реновации выступают земельные участки и господряды на строительство домов. Бизнес заинтересован в том, чтобы получить под застройку самую дорогую землю. Встречный интерес чиновников — лоббировать связанные с ними компании и получать взятки («откаты») за раздачу контрактов.

2 мая 2017 года на сайте правительства Москвы был опубликован список домов для голосования о включении в реновацию⁶. Формирование списка проходило в закрытом порядке. В начале апреля прошлого года представители мэрии только пояснили, что учитываются жалобы жителей и техническое состояние домов⁷. Такой же тезис при публикации готового списка высказал мэр Собянин.

Если проанализировать список, становится ясно, что власти лгали.

По плану реновация должна была затронуть только ветхие и некомфортные дома «первого индустриального типа домостроения», то есть дома, построенные по типовым проектам в период 1957–1968 годов (постановление правительства Москвы от 02.10.2001 № 894-ПП). Вскоре после публикации списка домов под снос обнаружилось, что в перечень попало далеко не только ветхое жилье.

Как выяснила газета «Ведомости», из 4500 предлагаемых под снос домов лишь каждый второй — не подлежащая ремонту хрущевка⁸. Средний износ домов, по данным «Ведомостей», на 2014 год составляет только 40,8%. Ветхих зданий в списке только 2%. При этом расположение у домов лучше среднего благодаря развитой инфраструктуре, следует из публикации.

⁶ Список можно найти здесь: <https://www.mos.ru/mayor/themes/153299/3976050/>

⁷ Заметка доступна по ссылке: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2017/04/10/684866-vlasti-viberut>

⁸ Расследование газеты «Ведомости»: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2017/05/29/691843-moskva-snosit>

Из заметки в газете «Ведомости»: *«Интересы и мнение людей при реновации учитываются в последнюю очередь. Инициатива снизу в виде голосований – имитационный институт. Его роль – оправдывать уже принятые решения».*

Как пишет «Медуза», просьба двух муниципальных депутатов провести реновацию появилась в интернете, на сайте стройкомплекса Москвы, за 40 минут до того, как депутаты выступили с этой инициативой перед Собяниным⁹. Голосования за начало реновации проходили на платформе «Активный гражданин». Закрыто, без проверки личности и при веских подозрениях в фальсификациях¹⁰. Все это на фоне пропагандистской кампании мэрии Москвы за снос пятиэтажек.

Важно, что в программу реновации не попали многие действительно ветхие дома. Дома переводят в нежилой фонд, а граждан принудительно выселяют.

Власти ссылаются на ряд нормативных актов города Москвы, по которым люди якобы уже получили жилье. Сами акты, например, распоряжение правительства Москвы от 23.09.2014 года № 534-рп, ограничены в доступе и не предоставляются по запросам. Есть основания полагать, что бюджетные средства на расселение расходуются нецелевым образом.

Таким образом, реновация планировалась для использования наиболее дорогой земли в интересах конкретных застройщиков и чиновников, которые с ними связаны. Общественное мнение подводилось под заранее разработанный план. Чтобы управлять процессом, и был создан Фонд реновации.

Фонд реновации

Фонд создан в форме унитарной некоммерческой организации 11 октября 2017 года. Его полное название – «Московский фонд реновации жилой застройки».

О создании Фонда в соответствии с законом «О реновации» принято постановление правительства Москвы от 8 августа 2017 года № 517-ПП «Об учреждении Московского фонда реновации жилой застройки». По нему Фонд подчиняется правительству Москвы, обязан раз в год публиковать отчетность и проводить закупки на основании особого положения – это все специальные требования к Фонду, по которым можно открыто проанализировать его работу.

В законодательстве также нет требований к Фонду реновации о раскрытии информации, кроме ежегодных отчетов. Устав Фонда принят, но до сих пор не

⁹ Материал «Медузы» по ссылке: <https://meduza.io/feature/2017/08/15/kto-pridumal-renovatsiyu>

¹⁰ Про голосование по реновации подробно писала «Новая газета»: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/05/13/72422-renovatsiya-v-odin-klik>

опубликован. На момент подготовки этого материала мэрия Москвы не ответила на запрос о предоставлении информации и копии устава.

У Фонда все еще нет сайта в интернете. Создание сайта закупили за 2,975 миллионов рублей, но позднее отменили торги по неизвестной причине¹¹. Зато для здания Фонда на Ильинке, д.13 была закуплена мебель на общую сумму 21 миллион рублей¹². Руководство Фонда также будет пользоваться служебными автомобилями за счет бюджета. Фонд арендовал шесть машин, из них две бизнес-класса на общую сумму 13,6 миллионов рублей¹³.

Подобные привилегии характерны для госструктур. Они сочетаются с тем, что на сотрудников и руководство Фонда не распространяется законодательство о госслужбе. Та же проблема характерна для фондов капитального ремонта: руководство не обязано публиковать антикоррупционные декларации, может владеть имуществом и компаниями за рубежом и совмещать работу в фонде с бизнесом. В их отношении не действует Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

Информационная закрытость не помешала Фонду разыграть тендеры на общую сумму 7,2 миллиардов рублей¹⁴.

Фонд проводит закупки по специальному положению на основании п. 2.10 постановления правительства Москвы от 8 августа 2017 года № 517-ПП. Закупки проводятся по Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 года № 223-ФЗ с дополнительной оговоркой — в положении «учитываются особенности реализации программы реновации».

223-ФЗ сам по себе мягок к заказчикам: позволяет не обосновывать закупки и устанавливать собственные правила. Вдобавок для Фонда сделаны послабления по закупкам у единственного поставщика. Так, он может проводить закупки у единственного поставщика для участия в строительстве (пункт 43.1.22. положения о закупках). Такие условия создают высокие риски коррупции. В большинстве изученных торгов конкуренция минимальна — это косвенно говорит о том, что торги были фиктивными, а подрядчики определены заранее. Важно,

¹¹ Извещение на сайте госзакупок: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806187791>

¹² Закупки № 31705858820 и № 31806275871.

¹³ Извещение на сайте госзакупок: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806194037>

¹⁴ По данным сайта госзакупок.

что подрядчики Фонда не раскрыты: из 135 состоявшихся закупок напрямую в карточках закупок указаны только 22 участника¹⁵. Контракты по этим 113 закупкам не обнаружены.

Руководителем Фонда назначен Анатолий Константинов — многолетний директор акционерного общества «Домостроительный комбинат № 1» (крупный застройщик жилья). Константинов связан с компанией «Главмосстрой» — одним из участников консорциума реновации, о котором речь шла выше. «Главмосстрой» является соучредителем «ДСК 1». Сейчас основные акционеры «ДСК 1» — три британские фирмы с конечными владельцами в офшорах Сейшел, Британских Виргинских островов и Панама. Связь Константинова с одним из участников консорциума реновации несет угрозу конфликта интересов.

Таким образом, можно говорить, что реновация — проект, разработанный и пролоббированный участниками стройкомплекса столицы. В саму систему реновации заложены предпосылки коррупции, которые не устранены, несмотря на усилия общественных организаций.

Определение участков под застройку и сносимых домов проходило в теневом порядке. Мэрия Москвы проигнорировала интересы людей, а общественную поддержку имитировала с помощью информационных ресурсов за счет бюджета. Такие действия служат интересам конкретных компаний и связанных с ними госслужащих.

Распределение 3,5 миллиардов рублей на реновацию происходит непрозрачно. Созданный на основе закона Фонд реновации закрыт для гражданского контроля. Руководство Фонда выведено из под действия законодательства о госслужбе. В то же время Фонд проводит расточительные закупки на свою деятельность. Закупки по вопросам реновации проходят при минимальной конкуренции, подрядчики Фонда анонимны, что значительно повышает риски коррупции.

Для снижения рисков коррупции нужны поправки в законодательство на федеральном уровне и уровне Москвы:

- ① изменение организации, ответственной за реализацию программы, на госструктуру со строгими требованиями к этой структуре;
- ② установление гарантий прозрачности при проведении реновации;
- ③ устранение коррупциогенных факторов из ФЗ от 01.07.2017 года № 141-ФЗ и подзаконных нормативных актов;
- ④ пересмотр всей процедуры реновации и списка домов для соблюдения прав и законных интересов собственников жилья и устранения предпосылок коррупции.

¹⁵ По данным программы «Контур-Фокус» и сайта госзакупок.

Часть 6. Заключение

Судебные перспективы оспаривания как программы реновации в целом, так и включения в нее отдельных домов в частности, весьма туманны. Надеяться хотя бы на локальный успех можно только на уровне Верховного суда РФ, Конституционного суда РФ или Европейского суда по правам человека.

Единственным эффективным на данный момент и абсолютно законным способом противодействия программе реновации и спасения своей собственности от реновации является межевание земельного участка под жилым домом и его постановка на кадастровый учет. Программой реновации не предусмотрено предоставление земельных участков под многоквартирными жилыми домами, построенными для переселения, в собственность переселяемым гражданам, да и сами дома будут строиться исключительно на городской земле. Это, в свою очередь, делает невозможным предоставление в рамках программы реновации «равнозначной» квартиры, поскольку в состав общедолевого имущества такого «реновационного» дома не будет входить земля под ним.

Правовой механизм и уполномоченные на это государственные органы существуют. Всю техническую работу за небольшую плату готовы выполнить кадастровые инженеры. По сути, реализация данного способа защиты своей собственности зависит только от воли самих собственников или, что тоже возможно с правовой точки зрения, даже от воли всего лишь одного собственника. К сожалению, именно этой воли зачастую и не хватает.

Подавляющее большинство владельцев квартир в принципе не верят в возможность что-либо изменить в случае с программой реновации. Многие из них по-прежнему не воспринимают землю под своим домом как свою собственность и, как следствие, не готовы отстаивать свое право на нее. Людям действительно тяжело беречь и защищать то, что досталось им когда-то бесплатно. В свою очередь, власть пытается воспользоваться таким пассивным отношением граждан к их неоформленной собственности и отобрать ее до того, как люди поймут, что и земля под домами принадлежит им. При этом понятно, что в процессе такого «легального» отъема собственности представители власти не забудут и о своих интересах, поскольку сам этот процесс никем контролироваться не будет.

Ситуацию могло бы изменить появление общественных организаций, информирующих собственников о возможных способах избежать принудительного переселения, а также консультирующих и помогающих нанять кадастровых инженеров для межевания и постановки земельных участков под многоквартирными жилыми домами на кадастровый учет.

Массовое оформление права собственности на землю под домами может кардинально изменить ситуацию с реновацией в Москве.

