

Реновация аварийного и ветхого жилья – проблемы и риски законодательного регулирования и правоприменения¹

А.В. МАКАРОВ

E-mail: andreymakarovh@mail.ru; ORCID: 0000-0003-2268-0011

Лаборатория инфраструктурных и пространственных исследований

Института прикладных экономических исследований (РАНХиГС);

Департамент прикладной экономики факультета экономических наук НИУ

ВШЭ; Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара, Москва

Аннотация. В работе рассматривается российская практика расселения аварийного и ветхого жилья. Этой задаче уделяется большое внимание в рамках национального проекта, выделяется целевое бюджетное финансирование. Одним из базовых механизмов ее решения призван стать институт комплексного развития территорий (КРТ), законодательно закрепленный в декабре 2020 г. Вместе с тем в данной сфере остаются фундаментальные проблемы как законодательного, так и правоприменительного характера: 1) высокая неопределенность в объективности процедуры признания дома аварийным, 2) недостаточность гарантий возмещения для жителей аварийных многоквартирных домов, 3) существенные проблемы в механизмах нового института КРТ с точки зрения защиты социальных прав граждан и прав собственности. В результате избыточное расширение программ сноса признанных аварийными домов может не повысить общественное благосостояние, но вызвать социальные конфликты. В статье предложены меры повышения социальной защиты жителей аварийных домов при реализации программ реновации, рекомендации для снижения рисков при применении института КРТ.

Ключевые слова: реновация; аварийное жилье; комплексное развитие территорий (КРТ); Жилищный кодекс; Градостроительный кодекс

Введение

Решение проблемы аварийного и ветхого жилья рассматривается в качестве одного из приоритетных направлений государственной жилищной политики, в том числе в рамках национального

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС. The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research programme.

проекта «Жилье и городская среда». Но высоких темпов сноса обветшавшего жилого фонда недостаточно, необходимо, чтобы процесс расселения многоквартирных домов (МКД) стал более прозрачен и предсказуем, происходил на основе учета прав и мнений собственников.

К сожалению, в настоящее время в регионах нередко наблюдаются ошибки при включении МКД в программы сноса, имеются проблемы с обеспечением прав жителей таких домов на компенсацию. Ярким примером стали события в Астрахани в 2021 г., когда планы по сносу 2178 многоквартирных домов из 5600, имеющих в городе, вызвали многочисленные протесты. Жители настаивали, что многие дома были признаны аварийными без должного обоснования, вопреки их мнению, опасались слишком низких компенсаций и т.д.²

В последние три года в данной сфере произошли важные институциональные изменения. В частности, был принят закон 473-ФЗ от 27.12.2019³, который стал результатом длительной дискуссии о механизмах расселения аварийного жилья. А в декабре 2020 г. в Градостроительный кодекс РФ были внесены масштабные поправки⁴, направленные на создание института КРТ (комплексное развитие территорий), который планируется использовать в том числе для решения проблемы аварийного жилья. Однако данный институт вызывает существенную критику с точки зрения гарантий прав для жителей и собственников.

В работе ставится задача проанализировать сложившуюся в сфере сноса аварийного и ветхого жилья ситуацию,

² «Еще сто лет простоят»: жителей Астрахани массово выселяют из домов [Эл. ресурс]. URL: <https://ria.ru/20210401/astrahkan-1602682182.html> (дата обращения: 21.06.2021).

Пункт А [Эл. ресурс]. URL: https://punkt-a.info/news/glavnoe/pochemu-kogdavas-budut-vyselyat-iz-avariynogo-zhilya-vam-zaplatyat-kopeyki?fbclid=IwAR22vWiuL2bQAGRi0Cth_UsxCtAX2uoс8RdKwSnwo5DYjmdtWfhclz1QbPw (дата обращения: 21.06.2021).

Галина Хованская высказала мнение о ситуации в Астрахани вокруг переселения [Эл. ресурс]. URL: <https://astrakhanfm.ru/communal/69496-galina-hovanskaja-vyskazalamnenie-o-situacii-v-astrahani-vokrug-pereselenija.html> (дата обращения: 21.06.2021).

³ Федеральный закон от 27.12.2019 г. № 473-ФЗ (О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части переселения граждан из аварийного жилищного фонда)

⁴ Федеральный закон от 30.12.2020 г. № 494-ФЗ (О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий).

существующие практики расселения, выявить ключевые институциональные проблемы, оценить новации, введенные законами 473-ФЗ и 494-ФЗ. На этой основе автор разработал ряд рекомендаций для совершенствования законодательного регулирования процесса реновации жилого фонда.

Программы расселения аварийного и ветхого жилья

Расселение аварийного и ветхого жилого фонда многие годы находится в центре внимания государственной политики, цель обеспечения жильем населения была зафиксирована еще в Национальном проекте 2004 г.

Прежде чем перейти к анализу сложившихся в данной сфере проблем, стоит кратко описать базовые понятия и процедуры.

Когда обсуждается **аварийное** жилье, в первую очередь речь идет о домах, которые в результате износа могут представлять непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан. Базовое определение гласит:

«Основанием для признания многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции является аварийное техническое состояние его несущих строительных конструкций (конструкции) или многоквартирного дома в целом, характеризующееся их разрушением либо повреждениями и деформациями, свидетельствующими об исчерпании несущей способности и опасности обрушения многоквартирного дома, и (или) кренами, которые могут вызвать потерю устойчивости многоквартирного дома»⁵.

Разумеется, данное определение конкретизируется в значительном количестве нормативных признаков аварийности, но, как будет показано далее, и на уровне законодательства и тем более на уровне правоприменения признание жилья аварийным остается крайне сложным процессом.

По общему регламенту, многоквартирный дом признается аварийным муниципальным органом власти в рамках специальной экспертизы. Основанием для ее проведения может быть обращение одного из собственников или *инициатива муниципалитета*, если он владеет хотя бы одной квартирой

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47, пункт 34.

в таком доме. Последнее является довольно широко распространенной практикой, учитывая большое количество жителей, пользующихся квартирами на условиях социального найма, без приватизации.

Если МКД признается аварийным, органы власти предъявляют требование к собственникам дома о его сносе или реконструкции в разумный срок⁶ (статья 32 Жилищного кодекса). Если этого не происходит (а в российской практике именно это и случается, поскольку жители как правило не имеют финансов и социального капитала на координацию усилий и расселение своего дома), то запускается процедура изъятия квартир в МКД и земли под таким домом для муниципальных нужд.

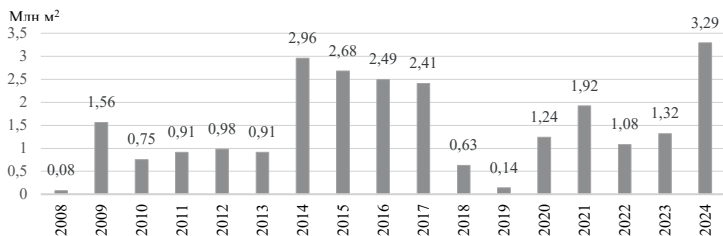
Снос осуществляется в рамках государственной программы, жители дома получают компенсацию в денежной или натуральной форме (новая квартира), если это предусмотрено программой расселения.

Что касается **ветхих** МКД, то на сегодняшний день это скорее вопрос представлений и интерпретаций [Шахворостов, Злобина, 2020], а не четкое юридическое понятие⁷, речь идет о домах с высоким износом (65–70%), которые не представляют непосредственной угрозы для жизни граждан. Такие дома не подлежат сносу или реконструкции в рамках Жилищного кодекса, однако именно они имеются в виду, когда обсуждается реновация в Москве или новые программы КРТ в регионах. Для таких домов в рамках 494-ФЗ подразумевается *согласие жителей на снос*.

Масштабное переселение граждан РФ из аварийного жилья началось в 2008–2009 гг., когда на эти цели было выделено существенное финансирование из федерального бюджета, что соответствует мировому опыту в этой сфере. Ранее, до начала федеральной программы, многие регионы и муниципалитеты не имели средств на масштабное решение данной проблемы (рисунки).

⁶ Для случая КРТ закон содержит более конкретное описание такого спорного понятия, как разумный срок сноса, оговаривая, что он не может быть меньше, чем 6 месяцев.

⁷ Как признать дом аварийным [Эл. ресурс]. URL: <https://www.pnp.ru/politics/kak-priznat-dom-avariynym.html> (дата обращения: 21.06.2021).



Источник. Реформа ЖКХ. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.reformagkh.ru/> (дата обращения: 21.06.2021).

Расселение аварийного фонда (в том числе планируемое)
в рамках национального проекта в 2008–2024 гг., млн м²

С 2008 г. к марту 2021 г. из таких домов было расселено более 1,1 млн человек⁸. Согласно утвержденным планам Национального проекта, за 2018–2024 гг. переселить необходимо более 500 тыс. человек. Но нужно отметить, что в программу были включены лишь те дома, которые были признаны аварийными по состоянию на 2017 г., тогда как каждый год появляются новые объемы аварийного и ветхого жилья, его доля в жилом фонде постепенно увеличивается.

Так, по оценкам [Шнейдерман и др., 2019], в 2017 г. объем ветхого и аварийного жилья составил 2,5% жилого фонда (ветхого жилья – 1,8%, аварийного – 0,7%), в нем проживало около 1% населения России, но к 2024 г. аварийный фонд может достигнуть 28–42 млн м², и количество проживающих в нем увеличится до 1,2–1,8%. По другим экспертным оценкам⁹, к 2030 г. аварийный фонд может достичь 30,2 млн м². Согласно оценкам Минстроя (2020)¹⁰, к 2024 г. будет признано аварийным еще около 15 млн м² жилья, до 2030 г. – до 30 млн м². В большинстве регионов жилой фонд обновляется медленно: в течение многих лет ввод нового жилья не превышал прироста ветхого и аварийного жилья.

⁸ Аварийные квартиры предложили занести в реестр [Эл. ресурс]. URL: <https://www.pnp.ru/social/nekhoroshie-kvartiry-predlozhili-zanesti-v-reestr.html> (дата обращения: 21.06.2021).

⁹ Там же.

¹⁰ Хуснуллин: Регионы скрывают реальное количество аварийного жилья [Эл. ресурс]. URL: <https://rg.ru/2020/11/17/husnullin-regiony-skryvaiut-realnoe-kolichestvo-avarijnogo-zhilia.html> (дата обращения: 21.06.2021).

Рост значимости проблемы аварийного жилья происходит по нескольким основным причинам.

1. Подходит к концу «естественный» срок жизни многоквартирных домов стандартного индустриального домостроения времен СССР. По некоторым оценкам, до 40% нынешнего жилого фонда было построено до 1970-х годов¹¹. При этом часть таких домов изначально строились с целью максимально быстрого смягчения жилищной проблемы, как временные, ремонт некоторых из них слишком дорог или даже невозможен. Такие дома постепенно приходят в аварийное или ветхое состояние, требуют реконструкции.

2. Объемы капитального ремонта, который может продлить срок эксплуатации зданий, слишком низки. Если в СССР этот показатель в отдельные годы достигал 55,7 млн м², то в последние 20 лет он редко превышал 5 млн м², редкие всплески активности (17,3 млн в 2009 г.) лишь подтверждают правило [Шнейдерман и др., 2019]. В 1990-е годы государство на федеральном уровне фактически ушло из сферы капитального ремонта МКД, некоторые меры предпринимались непосредственно собственниками или местными властями, однако ремонт не имел систематического и всеобщего характера, что приводило к росту доли жилья низкой комфортности проживания. Лишь в 2013 г. началась реализация программы централизованного ремонта МКД, были созданы региональные операторы (фонды капремонта), которые начали аккумулировать взносы граждан на капитальный ремонт и финансировать соответствующие работы.

3. Актуален вопрос эффективности капитального ремонта с точки зрения предотвращения роста объемов ветхого и аварийного жилья. Можно было бы назвать предпочтительной схему, когда каждый дом реализует свою собственную программу ремонта на основе кооперации собственников и под их контролем, однако социального капитала жителей, как правило, не хватает для объединения усилий и реализации такой программы, поэтому дома попадают в «общий котел», где становятся в общую очередь на ремонт. По статистике 2019 г.¹², 85,8% средств капитального ремонта аккумулировалось на счетах региональных операторов,

¹¹ Аварийному жилью выписали субсидии [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3923519> (дата обращения: 21.06.2021).

¹² Реформа ЖКХ [Эл. ресурс]. URL: <https://www.reformagkh.ru/> (дата обращения: 21.06.2021).

лишь небольшая часть домов использовали более сложные механизмы через специальные счета управляющих компаний (УК), счета товариществ собственников жилья (ТСЖ) и пр. На взгляд автора, это свидетельствует о наличии большого потенциала стимулирования коллективных действий собственников МКД для повышения эффективности капитального ремонта, предотвращения формирования ветхого жилья.

Ситуация в сфере аварийного жилья сильно различается в зависимости от региона (таблица), что объясняется и историческими различиями в процессах формирования жилого фонда, и возможностями местной администрации, и климатическими условиями.

Численность граждан, подлежащих переселению из аварийного жилья по отношению к населению региона, 2018 г., %

Регионы, с наибольшей долей жителей	%	Регионы, с наименьшей долей жителей	%
Республика Саха (Якутия)	1,164	Севастополь	0,005
Ненецкий автономный округ	0,886	Карачаево-Черкесская Республика	0,004
ЯНАО	0,799	Республика Дагестан	0,003
Еврейская автономная область	0,538	Санкт-Петербург	0,002
Архангельская область	0,415	Москва	0,00

Источник. Расчеты автора на основе данных Распоряжения Правительства России от 16 марта 2019 г. № 446-р.

Однако подлинные объемы аварийного жилья, требующего расселения, оценить крайне сложно. С одной стороны, некоторые муниципалитеты до сих пор предпочитают занижать эти цифры, чтобы не нести расходы на решение данной проблемы (федеральная поддержка предоставляется при условии софинансирования программы расселения из регионального бюджета). Кроме того, если дом имеет статус объекта культурного наследия или иной охранной статус, его нельзя снести, а нужно реставрировать, что обходится гораздо дороже, но по федеральной программе уже не финансируется¹³.

¹³ См. примеры – Калинина о жильцах аварийных домов в Пскове: Люди стали заложниками объектов культурного наследия [Эл. ресурс]. URL: <https://onf.ru/2019/11/30/kalinina-o-zhilcakh-avariynyh-domov-v-pskove-lyudi-stali-zalozhnikami-obektov-kulturnogo> (дата обращения: 21.06.2021).

Дом с обветшавшим мезонином: как выжить в исторических руинах [Эл. ресурс]. URL: <https://iz.ru/863111/dmitrii-kosterin/dom-s-obvetshavshim-mezoninom-kak-vyshit-v-istoricheskikh-ruinakh> (дата обращения: 21.06.2021).

С другой стороны, в случае с ликвидными земельными участками в центрах крупных городов возникают стимулы признания качественного малоэтажного жилья аварийным для сноса и последующей коммерческой застройки.

С учетом сложившихся тенденций, при неизбежном старении зданий стандартного индустриального домостроения, программа расселения аварийного фонда будет расширяться, однако, если не будут решены существующие институциональные проблемы, такое расширение может привести к социальным кризисам, подобно тому, как это случилось в Астрахани.

В этой ситуации крайне важны механизмы защиты и согласования интересов жителей аварийного и ветхого фонда. К положительной региональной практике относят пример Костромской области¹⁴ – для согласования интересов участников программы расселения аварийного жилья были созданы специальные группы из представителей муниципалитетов, регионального правительства и жителей аварийных домов, граждане могли контролировать качество строительства домов для переезда.

Отметим, что процедуры экспертизы домов и собственно расселения зафиксированы базовыми нормативными документами (Постановление Правительства РФ от 28.01.2006 № 47; ГОСТ 31937–2011), кроме того, в 2019 г. был принят свод правил СП 454.1325800.2019, который предложил упрощенный порядок признания дома (до пяти этажей) аварийным, что позволяет снизить расходы на экспертизу (по некоторым оценкам, в 5–7 раз¹⁵) и ускорить расселение. Но в данном случае необходима добросовестность экспертизы, отсутствие мотивации на неоправданный снос.

Например, СП содержит положения, что по ряду признаков дом не признается аварийным, если существуют возможности по усилению его элементов без отселения жильцов и прекращения эксплуатации здания. Однако по другим признакам получается, что даже если недостатки могут быть достаточно

¹⁴ Соблюдение и защита прав граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Российская газета [Эл. ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/07/26/upolnomochen-dok.html> (дата обращения: 21.06.2021).

¹⁵ Фонд ЖКХ провел вебинар с субъектами РФ по введению в действие нового свода правил по оценке аварийности многоквартирных домов. Фонд ЖКХ. [Эл. ресурс]. URL: <https://fondgkh.ru/news/fond-zhkkh-provel-vebinar9-s-subektami-rf-povvedeniyu-v-deystvie-novogo-svoda-pravil-po-otsenke-avariynosti-mnogokvartirnykh-domov/> (дата обращения: 21.06.2021).

оперативно исправлены, то дом все равно признается аварийным. Широкие возможности для недобросовестной манипуляции, с одной стороны, могут привести к завышению показателей «аварийности» домов на ликвидных земельных участках, а упрощение признания домов аварийными может стать угрозой для жителей малоэтажных МКД. С другой стороны, аварийные дома, расположенные на непривлекательных для застройщиков участках, могут многие годы ждать расселения.

Представляется, что основной недостаток сложившейся практики признания МКД аварийными – то, что она не предполагала четко формализованного обсуждения с жителями (которые должны быть ключевыми бенефициарами процесса).

Во-первых, несмотря на то, что СП прописывает сбор жалоб жителей, на практике этим часто пренебрегают. Так, в Астрахани жители узнавали об аварийности дома спустя месяцы после присвоения ему этого статуса – из СМИ, коллективное мнение о комфортности проживания в МКД никто не удосужился узнать. Во-вторых, если местная власть является собственником хотя бы одной квартиры и инициировала процедуру признания дома аварийным, закон не обязывает ее при заказе экспертизы ни информировать иных собственников, ни предоставить им право на выбор экспертной организации. Представляется, что если процесс инициирует муниципалитет, то экспертиза все же должна учитывать мнение жителей дома.

Многих проблем правоприменения можно было бы избежать при переносе опоры на мнение собственников, подобно тому, как это происходило в процессе реновации в Москве (процедура согласования интересов была закреплена в законе 141-ФЗ от 01.07.2017). Реновация в столице, вероятно, проходила при относительно высоком уровне общественного консенсуса: согласно опросам¹⁶, жители сносимых домов на 85,5% поддержали программу, соседи (не сносимые МКД) – на 64,5% выступали против сноса, что может свидетельствовать о корректности определения списка домов.

Предложения можно резюмировать следующим образом.

- Необходимо, чтобы процесс признания МКД аварийным обязательно сопровождался общим собранием собственников.

¹⁶ Снос разбудил соседей [Эл. ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/07/24/596c9fe39a794728c26e6ec4> (дата обращения: 21.06.2021).

- На таком собрании должны быть предусмотрены 1) меры по информированию жителей о состоянии дома, 2) голосование собственников по вопросу о согласии с признанием их МКД подлежащим сносу.

- Если, например, более 33% (по аналогии с законом о реновации в Москве) жителей возражают против принятого решения, решение должно быть приостановлено, с созданием согласительной комиссии, в том числе для проведения повторной независимой экспертизы дома, с выбором экспертной организации с согласия жителей. Как показывает пример Астрахани, экспертные заключения могут не выдерживать никакой критики.

- Необходимо обеспечить для жильцов аварийных МКД возможность альтернативы сносу в виде реконструкции. Согласно Жилищному кодексу РФ, аварийные дома подлежат *сносу или реконструкции в разумный срок*. При этом фактически программы реконструкции в России не работают, малообеспеченные жители МКД, как правило, не способны на осуществление такой реконструкции своими силами, а государственные программы фактически игнорируют такую опцию. Вместе с тем в Европе реконструкция стала реальной альтернативой, в том числе и для распространённых в России типовых пятиэтажек¹⁷. В случае несогласия собрания собственников со сносом, жителям может быть предложена реконструкция с государственной поддержкой и координацией этого процесса.

Сохраняется высокая неопределенность с точки зрения жилищных гарантий гражданам. Для аварийных МКД, включенных в региональные адресные программы переселения, реализуемые за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ, форму возмещения выбирает гражданин, что подтверждено Верховным судом¹⁸ – собственник имеет право выбора, предоставление другого равнозначного помещения либо его выкуп по рыночной цене. Это в некотором смысле предусмотрено и в Жилищном кодексе (Статья 32, пункт 8 ЖК): *«По соглашению с собственником жилого помещения ему может быть предоставлено взамен изымаемого жилого помещения другое жилое помещение*

¹⁷ Реконструкция вместо сноса: как в Германии переделали хрущевки [Эл. ресурс]. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5cfd46c9a79474903510684> (дата обращения: 21.06.2021).

¹⁸ См. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2019), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 24.04.2019.

с учетом его стоимости при определении размера возмещения за изымаемое жилое помещение».

Однако данная формулировка допускает различные толкования, некоторые местные власти вообще отказывают жителям в предоставлении нового жилья, предлагают только небольшую денежную компенсацию, на которую невозможно купить новое жилье (по крайней мере, равнозначное), фактически люди рискуют превратиться в бездомных в рамках реализации сноса аварийного жилья.

Эта проблема остро стояла, например, для города Зеленодольска¹⁹, где более 300 домов были признаны аварийными, несмотря на возражения местных жителей, удовлетворенных условиями проживания, при этом не предлагалось в собственность новое жилье, а лишь небольшая денежная компенсация. Летом 2021 г. проблемы широко обсуждались в Нижнем Новгороде²⁰, по мере расширения программ сноса социальных кризисов в регионах можно ожидать все больше.

Кроме того, даже при соблюдении духа статьи 32 ЖК все равно сохраняется основа для возникновения споров – ведь новое жилье жителям аварийного МКД предоставляется *в границах населенного пункта*, и очень многих не устраивает возможный переезд на окраину или даже просто в другой район.

Программа расселения аварийного жилья может быть реализована на благо местных жителей только при предварительном урегулировании возникающих проблем. Должны быть закреплены абсолютные гарантии предоставления в собственность равнозначных (равноценных) квартир или высокой денежной компенсации на выбор жителя.

Эти проблемы справедливо затронуты во внесенном в Госдуму законопроекте № 925606–7²¹, в рамках которого предложено установить, что размер возмещения за изымаемое жилое помещение не может быть ниже *средней рыночной стоимости*

¹⁹ Евгений Бобров и Наталия Евдокимова приняли участие в работе по проблемам расселения аварийного жилья в Татарстане [Эл. ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5520/> (дата обращения: 21.06.2021)

²⁰ Переселенцам урезают метры. Коммерсантъ. [Эл. ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4684445> (дата обращения: 21.06.2021).

²¹ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации» (в части установления гарантий собственникам на обеспечение жилищных прав при изъятии жилого помещения, расположенного в многоквартирном доме, признанном аварийным)

в том же населенном пункте (из расчета за 1 м²). В противном случае и возникает парадокс, когда оценка помещения в аварийном МКД (с учетом его состояния) намного ниже, чем в более комфортных домах (не говоря уже о новостройках), что не позволяет приобрести адекватное по размеру жилье на полученную сумму компенсации.

Другая проблема низких компенсаций связана со сложностями кадастрового учета участка, на котором расположен МКД. В соответствии с ФЗ-189 от 29 декабря 2004 г., при сносе аварийного дома граждане должны получать компенсацию не только за квартиру, но и за землю дома и дворовую территорию. Однако на практике такие участки вокруг старых домов очень часто не выделены и в кадастре не закреплены, так что при сносе здания их размеры определяются непосредственно по контуру дома, без учета дворовой территории, что занижает денежные компенсации собственникам.

Теоретически в сумму компенсации должна входить не только расчетная сумма стоимости жилья и земли, но и средства за произведенный капитальный ремонт дома в соответствии с требованием статьи 16 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 года № 1541–1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Но на практике с получением таких компенсаций возникают трудности.

Отметим, что в некоторых странах (Южная Корея, часть штатов США) при изъятии домов собственникам выплачивается не просто рыночная стоимость, но компенсация, включающая, например, процент от прибыли от реализации нового строительного проекта на этой территории²². Такой принцип можно считать справедливым и для программ реновации.

Реформа расселения аварийного жилья (473-ФЗ от 27.12.2019)

В конце 2019 г. был принят закон «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»», направленный на реформирование процессов

²² Переселение народов: что не так с законом о комплексном развитии территорий [Эл. ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/415465-pereselenie-narodov-chnone-tak-s-zakonom-o-kompleksnom-razvitiiterritoriy> (дата обращения: 21.06.2021).

расселения аварийного жилья. Процесс его обсуждения и принятия стимулировал обсуждение многих аспектов реновации.

В частности, первые версии законопроекта вызывали огромную критику, так как фактически порождали риски ликвидации социальных гарантий (например, звучали предложения не предоставлять новое жилье жителям аварийных МКД, за исключением наиболее социально уязвимых слоев населения). К счастью, в результате закон в целом сохранил социальные права граждан, однако все равно обозначил некоторые базовые проблемы.

1. Так, в статье 32 Жилищного кодекса был расширен перечень мер поддержки жителей аварийного жилья (добавились субсидирование ипотеки и иные меры). Но возник риск, что эти дополнительные меры вытеснят основные, то есть вместо переселения в новое собственное жилье граждане окажутся в рамках навязанной ипотеки²³.

2. Много споров вызвал порядок расчета размера возмещения за жилое помещение. В первом чтении законопроекта предлагалось передать это право с регионального на федеральный уровень (Правительство РФ), во втором чтении от этой идеи отказались, расчеты остались на региональном уровне. При этом дискуссия представляется крайне важной – в какой мере необходима единая *методика* оценки возмещения, насколько региональные недостатки и диспропорции требуют передачи существенных полномочий на федеральный уровень?

3. В статье 106 Жилищного кодекса было предложено использовать маневренный фонд, в который могли поселить граждан на срок до двух лет без предоставления постоянного жилья. Данный подход вызвал критику с точки зрения слишком длительного проживания в некомфортных условиях, в идеале маневренный фонд должен использоваться как некоторая экстренная мера для временного пребывания при авариях или иных катаклизмах, но не как место столь длительного проживания.

4. Одна из версий законопроекта предполагала выделение в программе капитального ремонта отдельной подпрограммы для ветхих домов, в рамках которой можно было бы выполнить ряд мероприятий для того, чтобы не допустить трансформацию

²³ Галина Хованская о переселении граждан из аварийного жилищного фонда [Эл. ресурс]. URL: <https://spravedlivo.ru/10016110> (дата обращения: 21.06.2021).

ветхого дома в аварийный. Ко второму чтению от этой идеи отказались, ветхие дома остались в единой программе капитального ремонта. Затронутый вопрос представляется актуальным – нужна ли отдельная программа для ветхих домов с точки зрения задачи предотвращения роста аварийного фонда? Поиск ответа на него осложняет отсутствие четких критериев для признания дома ветхим: несмотря на попытки формально определить такие критерии с точки зрения износа конструкций, остается значительная вариативность при правоприменении (еще большая, чем для аварийного жилья).

5. Законопроект декларировал цель обозначить возможные направления использования участков земли под сносимыми аварийными домами. Было предложено закрепить их целевое назначение под решение социально значимых вопросов (в том числе для переселения жителей аварийных домов), чтобы исключить строительство коммерческих объектов. Однако фактически был сформулирован слишком широкий перечень разрешенного использования такого рода земли²⁴. Представляется, что имеет смысл проработать сужение данного перечня, закрепив преимущественное использование участка для переселения жильцов из аварийных домов.

Институт КРТ как механизм расселения аварийного жилья (494-ФЗ от 30.12.2020)

Еще более значительным для градостроительной сферы был закон 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты РФ в целях обеспечения комплексного развития территорий», который закрепил институт Комплексного развития территорий (КРТ). Данный закон в целом существенно изменил систему правоотношений. Здесь лишь кратко рассмотрим те его нормы, которые касаются реновации аварийных и ветхих

²⁴ Разрешено использование для размещения объектов коммунального обслуживания, социального обслуживания, здравоохранения, образования и просвещения, общественного управления, обустройства мест для занятий спортом, физической культурой, пеших прогулок, размещения парков, садов и скверов, размещения жилых помещений, строительство которых осуществляется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации... Кроме того, отсутствуют ограничения для случая КРТ.

многоквартирных домов. Для такой реновации новый закон ввел специальное понятие – КРТ жилой застройки.

Еще на этапе обсуждения новый законопроект вызвал волну критики²⁵ – возникали серьезные опасения, что он будет ущемлять права граждан на собственность, станет инструментом извлечения ренты застройщиками. При этом жесткие гарантии прав собственности, защита от экспроприации во многом и являются основой качества государственного управления, экономические исследования показывают, что это базовый фактор долгосрочного экономического роста [Kaufmann et al., 2007].

Согласно 494-ФЗ, аварийное жилье включается в КРТ на основе решения о признании МКД аварийным²⁶, ветхое – только при условии согласия собственников (за включение в программу должны высказаться две трети участников голосования, за выход из нее – треть). То есть была реализована схема, аналогичная закону о реновации Москвы 2017 г.

В этом смысле произошел существенный прогресс, так как в 2016 г. в законодательстве возникло понятие КУРТ (Комплексное и устойчивое развитие территорий), введенное законом 373-ФЗ²⁷ – при формальной широкой трактовке закона практически любой дом можно было снести без согласия жителей. К счастью, правоприменение закона было сконцентрировано на застройке нежилых территорий, промышленных зон, к многоквартирным

²⁵ Совет при президенте по кодификации не поддержал законопроект о реновации в субъектах РФ [Эл. ресурс]. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/9800199> (дата обращения: 21.06.2021).

В Госдуме предложили отозвать законопроект о «всероссийской реновации» [Эл. ресурс]. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5f7eef8a9a7947128946417d> (дата обращения: 21.06.2021).

Экспертное мнение по Федеральному закону «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Фонд «Институт экономики города» [Эл. ресурс]. URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/ekspertnoe_mnenie_zakon_o_krt_31_12_20.pdf (дата обращения: 21.06.2021).

Переселение народов: что не так с законом о комплексном развитии территорий [Эл. ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/415465-pereselenie-narodov-cto-ne-tak-s-zakonom-o-kompleksnom-razviti-i-territorii> (дата обращения: 21.06.2021).

²⁶ Сохраняется и возможность сноса аварийного дома без реализации программы КРТ.

²⁷ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 373-ФЗ (О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации).

домам он фактически не применялся. Но все равно вызывал существенную критику (см. например [Трутнев, 2017]).

При этом программы сноса МКД без учета мнения собственников имели место. Так, широкий резонанс получила ситуация с районом Кунцево в Москве, где был запланирован масштабный снос домов по программе развития застроенных территорий с игнорированием мнения собственников²⁸. В рамках нового закона (494-ФЗ) такая программа сноса становится невозможной, что является важным позитивным институциональным изменением.

Тем не менее новая статья 65 ГК содержит большую вариативность с точки зрения включения МКД в программу сноса (критерии «ветхости» дома). Критерии перечислены следующим образом:

а) физический износ основных конструктивных элементов многоквартирного дома (крыша, стены, фундамент) превышает определенное субъектом Российской Федерации значение;

б) совокупная стоимость услуг и (или) работ по капитальному ремонту конструктивных элементов многоквартирных домов... превышает стоимость, определенную нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

в) многоквартирные дома построены в период индустриального домостроения, определенный субъектом Российской Федерации, по типовым проектам, разработанным с использованием типовых изделий стен и (или) перекрытий;

г) многоквартирные дома находятся в ограниченно работоспособном техническом состоянии...;

д) в многоквартирных домах отсутствуют централизованные системы инженерно-технического обеспечения, определенные субъектом Российской Федерации.

Нетрудно заметить, что некоторые критерии (многоквартирные дома построены в период индустриального домостроения... по типовым проектам) сами по себе вовсе не подразумевают плохого состояния дома. Такой подход может привести к тому, что в КРТ будут в первую очередь включаться не дома, которые угрожают жизни и здоровью жильцов, а те, что расположены

²⁸ Почему стройка группы ПИК в Кунцево привела к конфликту с жителями [Эл. ресурс]. URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/369593-pochemu-stroyka-gruppy-pik-v-kuncevo-privela-k-konfliktu-s-zhitelyami> (дата обращения: 21.06.2021).

на наиболее ликвидных земельных участках, выгодных застройщикам.

Кроме того, закон дает жителям аварийных домов слишком мало времени, чтобы определиться, хотят ли они участвовать в сносе и переезде. Базовый срок составляет всего 1 месяц (статья 66). За это время крайне сложно информировать жителей, провести общее собрание собственников, согласовать с ними решение.

При разработке программы реновации участка необходимо учитывать и такой важный аспект, как плотность застройки. Не секрет, что для повышения рентабельности проекта девелоперы часто до предела уплотняют застройку, ухудшая комфортность проживания и качество городской среды. Возникают значительные социальные риски и негативные эффекты (перегрузка транспортной инфраструктуры, усугубление дефицита услуг в сферах образования, здравоохранения, разрушение природных территорий). Эта проблема не учитывается в предложенном законе.

Более того, он порождает важнейшие кивы – неоправданного сноса иных объектов недвижимости по критерию территориальной близости к КРТ, к зоне ветхих МКД. Согласно новациям статьи 65 ГК, если некие объекты недвижимости *расположены в границах элемента планировочной структуры (за исключением района)*, их можно снести «заодно» с аварийными и ветхими МКД. Теоретически одного ветхого дома достаточно, чтобы предложить снос десятков добротных построек рядом (магазинов, офисов, складов, индивидуальных жилых строений и пр.). При этом, в отличие от владельцев квартир в аварийном доме, их собственники не получают прав по голосованию, согласны ли они на включение в КРТ и снос. Для них сохраняются инструменты защиты в рамках публичных слушаний.

Ранее ситуация была двоякая. С одной стороны, закон о КУРТ 2016 г. тоже предполагал такой снос, но, как уже оговаривалось ранее, он фактически не применялся для территорий МКД. А вот программы развития застроенных территорий (которые активно реализовывались) в этом смысле были намного более строгими – допускался снос только МКД и объектов инфраструктуры, их обслуживающих. При этом Градостроительный

кодекс предусматривал прямой запрет на снос иных объектов «заодно» (магазинов, офисов и т.д.).

Таким образом, 494-ФЗ защитил права жителей аварийных и ветхих домов, но ухудшил защищенность владельцев иной недвижимости, расположенной в территориальной близости к таким домам. Для индивидуальных жилых строений закон предусмотрел некоторые гарантии: снос может быть предложен только для тех из них, что будут признаны ветхими (статья 65 ГК не содержит слово «ветхий», но фактически это подразумевается). Однако критерии условной ветхости довольно расплывчаты, что может позволить недобросовестным чиновникам и застройщикам широко их трактовать (во многих частных домах в России нет, например, централизованного водопровода, что не мешает владельцам проживать в них многие десятилетия) и использовать против интересов жителей.

Это противоречит базовым нормам российского права, которое исходит из презумпции права собственника на распоряжение землей и недвижимостью (ст. 36 Градостроительного кодекса²⁹, ст. 49 Земельного кодекса).

Предложения и рекомендации. Заключение

Таким образом, в последние годы были предприняты важные действия с точки зрения решения проблемы аварийного и ветхого жилья, как с точки зрения запуска федеральной программы расселения с существенным финансированием, так и в плане запуска программы капитального ремонта для предотвращения появления новых аварийных МКД.

Однако расширение программ расселения грозит существенными социальными конфликтами, если не будут институционально решены проблемы инклюзивности принимаемых решений, защиты прав и интересов собственников. Необходимо обеспечить защиту прав граждан, собственников аварийного жилья, гарантировать им новое жилье при переселении, при этом

²⁹ Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

все процедуры признания МКД аварийным должны быть абсолютно прозрачными, подконтрольными жителям.

Необходимо обеспечить первоочередность включения многоквартирных домов в программы комплексного развития территорий в зависимости от состояния дома, увеличить сроки общественного обсуждения, обеспечить контроль над повышением плотности застройки в рамках реновации.

Изъятие земли и недвижимости должно быть исключительной мерой, допустимой только при невозможности сохранения землепользования и для конституционно значимых целей. Представляется совершенно недопустимым снос индивидуальных жилых домов и коммерческих зданий только на том основании, что они расположены недалеко от аварийного МКД. Необходимо институционально гарантировать, чтобы расселение аварийных и ветхих МКД в рамках КРТ не шло с ущемлением прав иных собственников, размещенных рядом.

Литература

Трутнев Э. К. Анализ Закона № 373-ФЗ о комплексном развитии территорий // Имущественные отношения в РФ. 2017. № 7 (190). С. 70–81.

Шахворостов Г. И., Злобина О. В. О проблеме соотношения понятий «ветхое» и «аварийное» жилье в нормативно-правовых актах и статистике в государственном и муниципальном управлении // РСЭУ. 2020. № 2 (49). С. 157–164.

Шнейдерман И. В., Гришинов В. И., Гузанова А. К., Ноздрин Н. Н. Проблемы ветхого и аварийного жилья в России // Народонаселение. 2019. № 4. С. 18–35.

Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. Growth and Governance: A Reply // The Journal of Politics. 2007. Vol. 69, no. 2. Pp. 555–562. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2007.00550.x>.

Статья поступила 14.08.2021

Статья принята к публикации 28.09.2021

Для цитирования: Макаров А.В. Реновация аварийного и ветхого жилья – проблемы и риски законодательного регулирования и правоприменения // ЭКО. № 12. С. 58–77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-12-58-77

Summary

Makarov, A. V., Researcher of Laboratory for Infrastructure and Spatial Research of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Lecturer of Department of Applied Economics, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia; Researcher of the Gaidar Institute, Moscow

Renovation Programs for Dilapidated Dwellings – Problems and Risks of Legislative Regulation and Implementation

Abstract. The paper analyses the Russian practice in the field of dilapidated dwellings and renovation programs. The problem of dilapidated dwellings is among the priorities of government policy, considerable attention is paid to this problem at the federal level in the national project, substantial funding was allocated. It was proposed to solve this problem through an active development of renovation programs, including within the framework of the new law (494-FZ, 30.12.2020). This law created the institute of complex development of territories (in the Russian legislation it was called “KRT”).

At the same time, fundamental problems of both legislative and law enforcement nature remain in this area: 1) high legal uncertainty in the procedure of recognizing a house as dilapidated, 2) insufficient guarantees of compensations for residents of damaged houses 3) significant problems in the mechanisms of KRT programs from the point of view of protecting social rights and property rights.

As a result, excess renovation programs may not increase social welfare, but may cause significant social conflicts. The paper proposes measures to increase guarantees for residents of dilapidated dwellings and property owners. Recommendations for mitigating the risks of KRT programs are offered.

Keywords: renovation; dilapidated dwellings; complex development of territories (KRT); housing law; urban planning law

References

Kaufmann, D., Kraay, A., Mastruzzi, M. (2007). Growth and Governance: A Reply. *The Journal of Politics*. Vol. 69. No. 2. Pp. 555–562. Doi: 10.1111/j.1468–2508.2007.00550.x

Schneiderman, I. M., Grishanov, V. I., Guzanova, A. K., Nozdrina, N. N. (2019). The problems of dilapidated and emergency housing in Russia. *Population*. Vol. 22. No. 4. Pp. 18–35. Doi: 10.24411/1561–7785–2019–00036 (In Russ.).

Shakhvorostov, G. I., Zlobina, O. V. (2020). On the problem of relationship between the concepts of “old” and “emergency” housing in regulatory and legal acts and statistics in state and municipal management. *RSAU*. Vol. 2 (49). Pp. 157–164. Doi: 10.22394/1997–4469–2020–49–2–156–164 (In Russ.).

Trutnev, E. K. (2017). Analysis of the Law № 373-FZ on the complex development of territories. *Property relations in the Russian Federation*. Vol. 7 (190). Pp. 70–81 (In Russ.).

For citation: Makarov, A.V. (2021). Renovation Programs for Dilapidated Dwellings – Problems and Risks of Legislative Regulation and Implementation. *ECO*. No. 12. Pp. 58–77. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2021-12-58-77