

ТЕЗИСЫ

по вопросу учета мнений населения при реализации проектов по реновации жилищного фонда в г. Москве

(круглый стол в НИУ ВШЭ на тему: «Как организовать учет мнения населения при реализации программы реновации», 24 апреля 2017 г.)

1. Международный опыт редевелопмента, в том числе жилых зон

1.1. Опыт редевелопмента в целях реновации застройки есть практически во всех странах. Регулируется как общим, так и специальным законодательством. Есть частные проекты, реализуемые по общим принципам гражданского законодательства, также есть специальные публичные программы.

1.2. В большинстве стран при реализации специальных публичных программ используется принцип изъятия частной собственности для общественных нужд с компенсацией «справедливой рыночной цены».

1.3. Изъятие в большинстве стран применяется только как крайняя мера, в основном используется основной «мажоритарный принцип» - достижение соглашения с большинством владельцев/собственников недвижимости.

1.4. Примеры программ редевелопмента:

- Пример США – штат Калифорния (Закон о редевелопменте штата Калифорния, 1945 г.), деятельность Агентств редевелопмента до 2012 г.:
 - закон применяется к урбанизированным проблемным зонам, находящимся в упадке, с серьезными физическими и экономическими проблемами;
 - утверждается План редевелопмента;

- в городах создавались Агентства редевелопмента (действовали до 2012 г.¹), которые финансировались с учетом будущего увеличения налогов на недвижимость² (например, в 2008 г. Агентства получили 12% всех доходов в штате от налогов на недвижимость для реализации проектов редевелопмента на территории более 8 тыс. га);

- одна из основных целей деятельности таких Агентств при редевелопменте – создание доступного арендного жилья (не менее 20% средств на редевелопмент, получаемых Агентствами от местного налога на недвижимость, должны были направляться на обеспечение жильем граждан с низкими и умеренными доходами).

- Пример Великобритании - деятельность London Dockland Development Corporation (1981 – 1998 гг.):

- Корпорация отвечала за преобразование территории брошенных доков, на которой также располагалось социальное жилье, не обеспеченное необходимой городской инфраструктурой (2,2 тыс. га);

- в рамках проекта было построено и улучшено 144 км дорог, 25 млн кв. м коммерческой и промышленной недвижимости, построено 24 тыс. новых домов, создано 85 тыс. рабочих мест (было потрачено 1,86 млрд ф.ст. бюджетных средств и в 4 раза больше частных инвестиций - 7,7 млрд).

- Пример Франции - Национальная программа обновления городов:

- проекты по реконструкции зон обновления городов в целом регулирует Кодекс развития городов Франции;

- в 2003 году принят специальный Закон по планированию и реконструкции городов в целях начала реализации Национальной программы обновления городов (реструктуризация отдельных городских зон);

¹ Прекратили деятельность в связи с изменением Закона. Причина была связана с критикой большого объема средств налога на недвижимость, направляемого на редевелопмент, в ущерб финансированию школьного образования, которое также финансируется за счет местного налога на недвижимость.

² The tax incremental finance.

- в 2004 г. создано Национальное агентство реконструкции городов с целью обновления 500 городских кварталов в городах Франции (восстановление, снос и строительство жилья, общественных объектов и т.д.);

- в 2004 – 2011 гг. в рамках программы было создано 250 тыс. доступного жилья для найма.

- Пример Израиля:

- 1) программа обновления жилой застройки Министерства строительства («Пинуй-Бинуй» («Расселение-застройка»); ветхие дома, построенные до 1980 г.; каждый проект 100 и более жилых единиц) во многих городах:

- цели программы очень схожи с программой в Москве: в Израиле это тоже районы 60-х годов застройки, где существует значительный разрыв между стоимостью земли и стоимостью ветхих и устаревших домов, при повышении плотности застройки можно привести их в соответствие;

- готовится проект плана преобразования по критериям Министерства строительства Израиля;

- проектировщики, выбранные на конкурсе муниципалитетом, готовят градостроительные планы;

- муниципалитеты проводят тендер застройщиков на реализацию градостроительного плана;

- жители по договору с застройщиком передают застройщику свое жилье на 2 года; жителям предоставляется арендное жилье (оплачивается застройщиком); по истечении 2 лет им передают новое жилье;

- новая форма: «Застройка – расселение – застройка», то есть переселение на новую территорию, переговоры с жильцами ведут государственные учреждения (а не застройщики), но застройщик обязан передать государству 50% квартир по фиксированной цене;

2) программа «ТАМА – 38» - направлена на сейсмическое укрепление жилых зданий, также возможно (часто происходит): надстройка дополнительных этажей, снос и строительство новых зданий.

- Пример Германии: преобразование (санация) застроенных территорий с целью устранения градостроительных недостатков (Строительный кодекс Германии):

- муниципалитет утверждает устав района санации с установлением срока санации (не более 15 лет), возможно исключение из такого района отдельных земельных участков;

- проводится регистрация санации в поземельной книге, после этого сделки с недвижимостью совершаются только с разрешения муниципалитета;

- санация может проводиться или собственниками недвижимости, или муниципалитетом, или за вознаграждение выбранным муниципалитетом юридическим лицом (не может быть строительным предприятием, иметь в собственности земельные участки и др. требования).

2. Инструменты учета мнения населения при реализации проектов редевелопмента в международной практике

2.1. Практически во всех странах, где существует частная собственность на недвижимость, для проектов редевелопмента используется принцип изъятия частной собственности для общественной (публичной) пользы путем выплаты «справедливой компенсации», в том числе с оценкой рыночной цены недвижимости, затрат и потерь собственника в результате изъятия (часто нужна независимая оценка).

2.2. Понятия «общественной нужды» различаются в разных странах. В большинстве стран применение изъятия при редевелопменте ограничено установлением жестких или менее жестких критериев, которым должна отвечать территория редевелопмента. Обычно самым распространенным и

общим критерием является набор признаков физической, социальной, экономической деградации территории, реже – неэффективное использование, низкий уровень налогов с территории.

2.3. Есть примеры как более жесткой защиты прав частной собственности с точки зрения общественных целей, для которых она изымается (Япония, штат Миннесота США), так и более слабой защиты (Китай), но в настоящее время такие различия все больше сглаживаются.

2.4. В большинстве стран принудительное изъятие при реализации проектов редевелопмента применяется только как крайняя мера, в основном используется основной «мажоритарный принцип» - достижение соглашения с большинством собственников/владельцев.

2.5. При выявлении мнения большинства используются самые разнообразные инструменты:

а) от практически полного не учета мнения до необходимости индивидуального согласия практически каждого из собственников/владельцев;

б) от проведения публичных слушаний, создания специальных комиссий до организации голосования, возможности отмены решения о редевелопменте на референдуме;

в) от широкого участия любых лиц до участия только заинтересованных лиц (голосования только собственников).

2.6. Примеры подходов к реализации «мажоритарного принципа»:

- Пример штата Калифорния (США):

- при разработке Плана редевелопмента территории проводятся предварительные слушания с целью выявления мнения жителей на данной территории, владельцев бизнеса, общественных групп и объединений и других заинтересованных членов местной общины;

- может быть создан (в определенных случаях должен быть создан) по решению законодательного органа формальный Комитет проектной зоны (с участием представителей от жителей, собственников

недвижимости, бизнеса, общественных организаций общины). Комитет создается по строгой процедуре представительства. Агентство по редевелопменту проводит консультации с Комитетом по всем основным вопросам в процессе принятия Плана редевелопмента и в течение 3 лет после его принятия, все собрания между Агентством и Комитетом, протоколы открыты для публики;

- в завершение проводятся публичные слушания (участвуют все желающие), организуемые законодательным органом (обычно на совместной сессии с Агентством по редевелопменту);

- местная комиссия по планировке и Комитет проектной зоны готовят заключения, если они отрицательные, то План редевелопмента может быть утвержден только 2/3 голосов законодательного органа (если положительное заключение – простым большинством голосов);

- принятое постановление законодательного органа об утверждении Плана редевелопмента может быть выставлено на референдум и отменено по его итогам или отменено судом;

- право применять изъятие для общественных нужд (eminent domain) было дано Агентствам по редевелопменту; применялось редко, в основном достигалось соглашение путем переговоров.

- Пример программы «Расселение – застройка» в Израиле:

- градостроительный план обновления застройки представляется жителям на обсуждение;

- собственникам гарантируют дополнительную комнату или 25 кв. м, стандартную стоянку;

- требуется 80% домовладений (собственников квартир), согласных с планом;

- проводят собрания и собирают предварительные подписи (до заключения соглашения с застройщиком), привлекаются адвокаты;

- любой владелец вправе опротестовать в письменном виде реализацию проекта в течение 60 дней со дня публикации распоряжения в

Областной комиссии (копия - в местную комиссию по землепользованию и застройке) при подтверждении личности адвокатом;

- в случае недостижения согласия 80% домовладений – собственники имеют право заказать альтернативный проект градостроительного плана за свой счет, который должен быть рассмотрен властями до принятия окончательного решения;

- наниматели не участвуют в голосовании.

• Еще некоторые примеры:

- Канада – редевелопмент допускается, если заключается соглашение города с: а) 75% собственниками 75% проектной территории; б) 75% арендаторов (при их наличии) 75% проектной территории и (или) в) 75% лиц, имеющих иные права занимать 75% данной территории;

- Австралия (Закон о титулах страты, 1988) – с целью проведения редевелопмента жилищного фонда собственники земельных участков могут объединяться в корпорации («страты»). Для принятия решения о редевелопменте все члены страты должны дать свое согласие;

- Эстония (Закон о землеустройстве Эстонии) – при реорганизации территории («перемежевании зоны землеустройства») должны быть согласны не менее 2/3 участников землеустройства (собственников), недвижимостью которых охватывается не менее 1/2 зоны землеустройства. Мнение арендаторов и других правообладателей не учитывается.

3. Предложения по инструментам учета мнения населения по программе реновации в Москве

3.1. С правовой точки зрения возможны 2 варианта (не альтернативные, то есть, возможно, последовательное применение обоих вариантов):

1) опрос мнения жителей в целях учета городом при принятии решения;

- 2) голосование с правовыми последствиями (включение или не включение в программу).

3.2. Предлагается:

- 1) сначала провести предварительный опрос жителей с целью формирования списка № 1 МКД для проведения дальнейшего голосования через портал «Активный гражданин», МФЦ - с декларированием статуса голосующего – собственник, наниматель по договору социального найма;
- 2) включить в список № 1 МКД для голосования на первом этапе только те проектные территории, на которых по предварительному опросу получается, что большинство жителей всех МКД на данной проектной территории поддерживают переселение;
- 3) потом провести голосование собственников жилых и нежилых помещений в каждом МКД, который расположен на проектных территориях, включенных в список № 1, по аналогии с общим собранием собственников помещений в МКД, но по другой процедуре:
 - город, как собственник неприватизированных квартир, занимаемых по договору социального найма, может делегировать свое право участия в голосовании нанимателям по такому договору;
 - самый простой вариант организации голосования – учитывать голоса тех, кто не будет принимать участия в голосовании, как голоса – «за» (примеры применения такого подхода: «молчуны» при выборе государственной управляющей компании в рамках накопительной пенсионной программы; при принятии на общем собрании в многоквартирном доме решения о формировании фонда капитального ремонта у регионального оператора). Такой подход представляется логичным, поскольку граждане, которые будут против включения их дома в программу, будут самыми

активными в голосовании, и, напротив, те, кто будут за, могут не проявить такой активности;

- провести голосование через портал «Активный гражданин», МФЦ «Мои документы»; при желании собственников – провести общие собрания в многоквартирных домах (желательно удостоверение проколов для исключения их фальсификации);
- при голосовании необходимо подтверждение права собственности на жилое или нежилое помещение в МКД, прав социального нанимателя (если такие наниматели будут участвовать в голосовании) и дальнейшая проверка таких прав.

- 4) По итогам голосования сформировать список № 2, включив в него только те проектные территории, по всем МКД на которых большинство проголосует – «за».
- 5) Список № 2 утвердить для первого этапа реализации программы.
- 6) В дальнейшем повторять такую процедуру с определенной периодичностью (по мере реализации программы) в отношении проектных территорий, которые не вошли в список № 2.
- 7) Для повышения поддержки программы нужно предоставлять перед проведением опроса и голосования как можно больше конкретной информации.