

**ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**  
**Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации**  
**и совершенствованию гражданского законодательства**  
**по проекту федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений**  
**в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской**  
**Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации**  
**в части установления особенностей реновации жилищного фонда**  
**в столице Российской Федерации –**  
**городе федерального значения Москве»**

I. Проект федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве» (далее – Проект) поступил на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства из Комитета по транспорту и строительству Государственной Думы (письмо от 24 марта 2017 г. № 3.13-17/163).

II. Проект внесен в Государственную Думу группой депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации.

20 апреля 2017 г. Проект принят Государственной Думой в первом чтении и находится на стадии подготовки ко второму чтению. В настоящем Заключении анализируется текст Проекта, внесенный в Государственную Думу и принятый в первом чтении.

III. Как следует из пояснительной записки, Проект направлен на «создание условий для реализации масштабной программы обновления пятиэтажного жилищного фонда в городе Москве».

Создание и функционирование правового государства, к чему, безусловно, стремится Российская Федерация, с неизбежностью требует использования адекватных правовых механизмов для решения экономических и социальных задач. Применительно к задачам, для

реализации которых разработан Проект, такие правовые механизмы найти или разработать пока не удалось.

Предложения Проекта основаны на предположении о неприменимости (непригодности) к процедуре реновации жилищного фонда в городе Москве существующих в российской правовой системе механизмов регулирования застройки территории и справедливого прекращения прав собственников на принадлежащие им объекты недвижимого имущества. При этом вопрос о прекращении права собственности тех лиц, которые не выразят добровольно согласия на «обмен» их жилого помещения на новое в рамках программы реновации, в Проекте является чуть ли не «техническим», хотя с точки зрения соблюдения конституционных прав граждан он является одним из основных. Уровень конституционных гарантий права частной собственности не может быть «снижен» при реализации даже наиболее привлекательных социальных проектов, к числу которых, по концепции Проекта, должна относиться и «реновация» пятиэтажного жилищного фонда в городе Москве.

Поспешность, которая отличает не только разработку столь серьезного и объемного Проекта, но и практически все содержащиеся в нем механизмы и решения, не может быть ни обоснована, ни одобрена. Жилые дома, которые подлежат включению в программу реновации, не являются аварийными, то есть не требуют немедленного переселения граждан с точки зрения их технического состояния. В то же время решения, предлагаемые Проектом, влекут опасность как нарушения имущественных прав собственников жилья без предоставления им соответствующей судебной защиты, так и возможного причинения ущерба жизни и здоровью неопределенного круга лиц вследствие допускаемого отступления от требований, установленных техническими регламентами, от санитарно-эпидемиологических требований, требований пожарной и иной безопасности.

IV. В настоящем Заключении основные конструкции и нормы Проекта оцениваются в первую очередь с позиций их соответствия принципам и основополагающим нормам гражданского права.

1. Создание конструкции и механизма «реновации» жилищного фонда города Москвы предлагается осуществить в рамках Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» (далее – Закон о статусе столицы). Данный Закон направлен на регулирование особенностей выполнения Москвой функций столицы, и регулирование в нем вопросов «обеспечения устойчивого развития территории» (предложенное Проектом дополнение статьи 3 Закона) является инородным и не соответствующим предмету данного Закона.

1.1. Проектируемая редакция части 3 статьи 3 Закона о статусе столицы полностью игнорирует тот факт, что гражданское законодательство, а также законодательство о государственной регистрации недвижимости является федеральной компетенцией.

Попытка «наполнить» статью 4 Закона о статусе столицы, которая устанавливает перечень полномочий органов государственной власти города Москвы в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации, конкретными полномочиями по реализации программы реновации неоправданно выходит за пределы возможного предмета компетенции данного Закона.

В этой связи следует обратить внимание, что необходимость масштабной комплексной реновации жилищного фонда может возникнуть не только в городе Москве. Создание же такого правового механизма, который предложен Проектом, с включением данного регулирования в Закон о статусе столицы сделает невозможным подобную реновацию в любом ином городе, у которого просто не будет соответствующего правового механизма в связи с отсутствием у города статуса столицы Российской Федерации.

1.2. Механизмы реализации масштабной программы реновации жилищного фонда, предложенные в Проекте, создавая особый режим, исключают действие значительного числа публично-правовых норм, в том числе норм Градостроительного кодекса Российской Федерации для тех «территорий» (по терминологии Проекта), на которых будет развернута

программа реновации. Это может привести к созданию многочисленных «индивидуальных правовых режимов», отличающихся не только от общеустановленного законодательством, но и друг от друга.

Это четко видно на примере предлагаемой к принятию статьи 7<sup>1</sup> Закона о статусе столицы, которая позволяет выборочно не учитывать положения правил землепользования и застройки, ранее утвержденных проектов планировки и другой градостроительной документации. В этой статье в числе прочего предусматривается:

- выдача градостроительного плана земельного участка без образования земельного участка;
- исключение действия правил Градостроительного кодекса Российской Федерации о формировании сметной стоимости объектов строительства;
- исключение применения правил об обязательном использовании экономически эффективной проектной документации повторного использования объекта капитального строительства;
- возможность начала работ еще до получения положительного заключения экспертизы;
- легализация строительства при отсутствии прав на земельный участок («В случае, предусмотренном частью четвертой настоящей статьи, предоставление правоустанавливающих документов на земельный участок для выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства не требуется»);
- масштабная выдача специальных технических условий («В целях реализации решения о реновации в случае, если для подготовки документации по планировке территории, проектной документации требуется отступление от требований, установленных техническими регламентами, сводами правил, в том числе от санитарно-эпидемиологических требований, требований пожарной и иной безопасности, по решению уполномоченного органа исполнительной власти города Москвы

допускается выдача специальных технических условий, разрабатываемых в порядке, предусмотренном законодательством»).

1.3. В контексте обсуждения изменений, предлагаемых Проектом в статью 3 Закона о статусе столицы, нельзя не отметить и то, что очевидным следствием закладываемого таким образом вектора может стать не только разрушение формального единства правового поля, но и нарушение принципов единства системы и структуры органов государственной власти.

2. «Решение о выводе из эксплуатации», «договор о переходе права собственности на жилое помещение» и механизмы, предусмотренные Проектом для заключения такого договора в максимально короткие сроки.

2.1. В современных правовых условиях единственным механизмом принудительного прекращения права собственности, в особенности на жилые помещения, без воли собственника, который не нарушал бы конституционных прав граждан, является механизм изъятия для государственных нужд.

Категорически неприемлема подмена института изъятия земельных участков для государственных нужд, являющегося единственным приемлемым и сбалансированным механизмом принудительного прекращения права собственности, институтом прекращения права собственности на квартиры в домах, попавших в программу сноса (по критерию отнесения к типовым сериям, которые будут признаны морально устаревшими), у тех жителей, которые откажутся от добровольного заключения с ними договора «о переходе права собственности на жилое помещение», а по сути договора мены принадлежащего им помещения на иное (статья 7.3 Закона о статусе столицы в редакции Проекта).

Данное предложение основано на неуважении к праву частной собственности, защита которого гарантирована Конституцией Российской Федерации.

Разработчики Проекта открыто признают в пояснительной записке, что те дома, которые предлагают сносить, не относятся к числу аварийных и не

представляют угрозы ни для проживающих в них граждан, ни для окружающих. Основная причина заключается в заботе о гипотетических интересах граждан, которые должны быть довольны переселением в дома, возводимые из энергоэффективных материалов, оборудованные устройствами для инвалидов и т.п.

Однако в том случае, если вновь возводимые объекты, действительно, достойны интереса граждан, можно предполагать, что граждане добровольно захотят переселения и заключат соответствующий договор с публичным субъектом.

Вместе с тем у граждан могут быть личные причины на то, чтобы не соглашаться на переезд в помещение, являющееся более комфортным по представлениям разработчиков Проекта, независимых экспертов или даже большинства жителей города. И такое желание индивида следует уважать, поскольку именно оно воплощено в институте частной собственности. Законодатель, провозгласивший право частной собственности на жилые помещения в 1991 году, обязан быть последовательным и уважать его.

Нежелание проживать вдали от родственников, нежелание менять привычную обстановку в пожилом возрасте, нежелание заниматься сменой школы или детского сада для ребенка в связи с переездом – вот лишь немногие из причин, которые могут вызвать у граждан отказ от переселения.

2.2. В отличие от института изъятия для государственных нужд механизм, предлагаемый Проектом, не содержит возможности для граждан требовать денежной компенсации взамен принадлежащего им жилого помещения, право собственности на которое подлежит прекращению.

В то же время в отношении «равнозначности» предоставляемого жилого помещения Проект не содержит механизмов, учитывающих индивидуальные качества того или иного жилого помещения во включенном в программу реновации жилом доме, например, высококачественный и дорогостоящий ремонт, недавно осуществленный собственником. Согласно Проекту собственники квартир будут получать взамен жилые помещения,

«равнозначность» которых определяется лишь общей и жилой площадью. Следовательно, собственники квартир одинаковой площади получают также квартиры одинаковой площади и, таким образом, разные затраты собственников на содержание и поддержание их имущества и разная рыночная стоимость имущества, которое собственники передадут городу Москве, не будут приниматься во внимание при предоставлении им нового жилого помещения.

2.3. В части судебного рассмотрения споров, могущих возникнуть в процессе реновации, Проект вызывает целый ряд замечаний, не позволяющих оценить предложенные решения как предоставляющие адекватную судебную защиту.

Проект предусматривает передачу случаев отказа граждан подписать договор о переходе права собственности (который с учетом обязательства города Москвы предоставить равнозначное помещение является договором мены) на рассмотрение суда (статья 7.3 Закона о статусе столицы в редакции Проекта). При этом гражданину на «досудебное размышление» дается всего 60 дней.

Обращение к немедленному исполнению решения суда, на основании которого прекращается право собственности гражданина на жилое помещение, осуществляется его выселение и осуществляется регистрация права собственности гражданина на новое помещение (а в случае социального найма – осуществляется выселение), категорически неприемлемо, поскольку представляет собой непропорциональное ограничение права на судебную защиту частной собственности.

Не может быть поддержана конструкция «решение суда может быть обжаловано только в части равнозначности предоставляемого взамен жилого помещения». Фактически она делает решение административного органа непроверяемым и неотменяемым в судебном порядке, что противоречит среди прочего принципу разделения властей, закрепленному в Конституции Российской Федерации.

При этом Проект даже не упоминает возможности для собственника жилого помещения обратиться в суд в случае, если он считает свои права нарушенными в ходе осуществления реновации.

2.4. В статье 7.1 Закона о статусе столицы в редакции Проекта предлагается указать, что «Решение о выводе объекта из эксплуатации» является основанием для перехода к городу Москве права собственности на фактически изымаемые у граждан жилые помещения. Решение о выводе из эксплуатации, таким образом, становится новым специальным основанием для прекращения права собственности граждан на жилые помещения в многоквартирном доме вместе с долей права на земельный участок, на котором этот дом расположен, и для перехода прав на жилые помещения и на земельный участок к городу Москве.

Не вполне понятно, как такой способ прекращения имущественных прав граждан соотносится с судебным порядком, предусмотренным в статье 7.3 Закона о статусе столицы в проектируемой редакции, для несогласных на добровольное переселение граждан, – переходит ли право собственности на квартиру к городу Москве независимо от решения суда и вступления его в законную силу (и если переходит, то в чем смысл передачи данного вопроса на рассмотрение суда). Следует напомнить, что согласно Проекту с датой вывода из эксплуатации связываются и такие последствия, как отключение жилого дома от всех коммуникаций, что фактически означает прекращение пользования и владения жилыми помещениями жильцами дома, даже если в отношении кого-либо из них еще не вступило в законную силу судебное решение.

2.5. В Проекте отсутствует механизм встречного исполнения требований к гражданину, чье право собственности на жилое помещение прекращается, и требования гражданина о предоставлении «равнозначного» жилого помещения.

2.6. Проектом также предусматривается возможность прекращения прав собственника нежилого помещения, расположенного в



многоквартирном доме, включенном в решение о реновации (часть 12 статьи 7.3 Закона о статусе столицы в редакции Проекта). Декларируя право такого собственника получить взамен «равнозначное» нежилое помещение, Проект существенным образом ограничивает права этого лица. Под «равнозначным» в Проекте понимается нежилое помещение не той же рыночной стоимости, а помещение, расположенное на территории города Москвы, площадь которого не меньше площади освобождаемого помещения. Таким образом, и стоимость предоставляемого помещения может оказаться во много раз ниже стоимости освобождаемого, и удаленность его от прежнего места расположения может повлечь как ухудшение бизнеса, так и его прекращение. Отсутствуют гарантии возможности использования нового нежилого помещения по тому же назначению, по которому использовалось собственником прежнее нежилое помещение. В данном случае также не предусмотрена возможность выплаты собственнику стоимости его недвижимого имущества взамен предоставления иного помещения.

3. Неприемлемо решение по установлению публичного сервитута (причем, как следует из текста Проекта, без его государственной регистрации) для размещения объектов капитального строительства, на которые будет зарегистрировано право собственности не за собственником земельного участка. Для размещения таких объектов следует либо принимать решение об изъятии участков для государственных (муниципальных) нужд, либо искать гражданско-правовые механизмы, которые обеспечат собственнику земельного участка выплату соразмерной компенсации.

4. Правовая конструкция фонда содействия реновации жилищного фонда в городе Москве (статья 7.2 и другие Закона о статусе столицы в редакции Проекта).

4.1. Непонятен смысл создания юридического лица, которое будет заниматься вопросами реновации жилищного фонда в городе Москве и потенциально может стать одним из крупнейших застройщиков в столице, в организационно-правовой форме фонда, т.е. некоммерческой организации, на

имущество которой ее учредители (в т.ч. город Москва) не приобретают никаких прав. При этом очевидно, что в этот фонд будут сделаны значительные вливания публичных средств (средств налогоплательщиков).

Основная деятельность фонда будет по сути предпринимательской, поэтому более подходящим для него является создание его в форме акционерного общества с исключительно государственным участием.

4.2. Проект наделяет частную организацию – фонд функциями органа государственной власти. Фонд имеет право обращаться в суд с требованиями об изъятии жилых помещений (о понуждении к заключению договора передачи), предлагать собственникам квартир жилые помещения взамен изымаемых и т.п.

Такое решение неизбежно породит вопросы о статусе служащих фонда (являются ли они государственными служащими со всеми вытекающими из этого ограничениями и т.п.).

5. Недопустимо ограничение применения правил Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 214-ФЗ) в отношении фонда, создаваемого городом Москвой для осуществления деятельности по строительству и реализации построенных объектов в пользу дольщиков. Непонятно, чем вызвано такое преимущество и привилегии фонда, созданного публичным субъектом, по сравнению с частными организациями. Есть основания полагать, что имеет место нарушение принципа формального равенства, тем более что речь идет не о деятельности фонда, направленной на урегулирование отношений с собственниками прежних зданий, а о возведении нового жилья.

Возможно, разработчики Проекта уверены, что фонд никогда не обанкротится и всегда будет безупречно исполнять свои обязательства перед дольщиками, однако регулирование не может быть выстроено лишь в расчете на неконфликтную ситуацию.

В нормах, которые предлагается не применять к фонду, содержатся важные гарантии прав дольщиков – требование о минимальном уставном капитале как гарантии прав дольщиков (статья 3 Закона № 214-ФЗ), правила об обеспечении требований дольщиков и страховании ответственности застройщиков (статьи 15 – 15.4 Закона № 214-ФЗ), особенности оформления объектов социальной инфраструктуры (с правом их отнесения к общей долевой собственности дольщиков) (статья 18.1 Закона № 214-ФЗ), отчисление взносов в фонд гарантирования прав дольщиков (статья 23.2 Закона № 214-ФЗ). Исключение применения этих норм одновременно с ослаблением гарантий, предоставляемых дольщикам законодательством, создает фонду экономические преференции, освобождая его от ряда затрат и издержек, которые в силу закона несут все застройщики.

х х х

Вывод: поставленная в проект федерального закона № 120505-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления особенностей реновации жилищного фонда в столице Российской Федерации – городе федерального значения Москве» задача требует поиска адекватных механизмов ее решения. Проект нуждается в переработке.

*Проект заключения подготовлен  
в Исследовательском центре частного права  
имени С.С.Алексеева при Президенте  
Российской Федерации*