

АУДИТ ИСПОЛНЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ НОРМАТИВОВ
В ОБЕСПЕЧЕНИИ МНОГОКВАРТИРНЫХ ЖИЛЫХ ДОМОВ
МАШИНОМЕСТАМИ КАК МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
КОРРУПЦИИ

Румянцева Е. Е. (Москва)

***Аннотация.** В представленной статье рассмотрены проблемы противоречивости законодательства и недостатка открытости и гласности управленческой деятельности в сфере выделения земель и обеспечения граждан стояночными и парковочными местами в соответствии с действующими градостроительными нормативами. Автором рассмотрен пример из практики обращения граждан в органы власти, отражающий специфику проблем в данной сфере, даны предложения изменения сложившейся ситуации.*

***Ключевые слова:** градостроительные нормативы, аудит исполнения норм права, обращения граждан, эффективность управления.*

Обеспечение граждан России достаточным количеством стояночных (в гаражах и паркингах) и парковочных мест путем выделения земель под эти цели и управления ими на плановых началах является одним из важнейших требований соблюдения современных стандартов под названием «Умный город» [2], а также обязательств городских властей перед населением городов страны. При этом практика развития городов существенно отличается от предписаний нормативных документов, которые в условиях коррупции в системе государственного управления, отсутствия действенного контроля со стороны общества, а также из-за недостаточной компетентности и добросовестности кадров могут не выполняться. Создается парадокс, при котором соблюдение данных нормативов формально определяется, в основном, через реализацию контрольных функций управления лицами, нарушающими эти нормативные требования. Исполнение же норм права (в данном случае градостроительных нормативов) на местах должно быть объективным, выдерживать все виды контроля, включая общественный (значимый для всех сфер общественной жизни) контроль, в сложных вопросах опирающийся, как правило, на интеграцию мнений независимых профессиональных экспертов. Результаты общественно значимой

управленческой деятельности должны не только основываться на соблюдении всех необходимых норм права, но и выдерживать оценку ее общественной эффективности [11]. Очевидно, что при реализации градостроительной политики должен соблюдаться принцип преемственности градостроительных решений, чему способствовало бы проведение прикладных исследований в сфере реализации долгосрочной градостроительной политики по аналогу с исследованиями, разработавшими методологию анализа политик на примере других направлений экономической политики [3].

Вопросы обеспечения стояночными и парковочными местами в городах России, особенно в сложившихся условиях обострения их дефицита, связаны с противоречивостью действующего законодательства, его неисполнением должностными лицами на местах (по незнанию или из-за тщательно спланированного нарушения) [9], недостаточной подготовленностью и активностью граждан участвовать в постоянном диалоге с властью. Все это выступает факторами формирования негативного вектора развития экономики [10]. Обычно общественный контроль в этой сфере активизируется, когда граждане хотят выразить несогласие, опротестовать те или иные градостроительные решения и/или действия городских властей, касающиеся их самих, выступая заинтересованной стороной по тому или иному проекту. В масштабе урегулирования данной проблемы по всей России этого в настоящее время явно недостаточно.

В качестве примера выявления системных проблем, которые без проведения компетентного и действенного общественного контроля продолжали бы усугубляться, приведем официальные разъяснения трех органов власти в Москве о действии градостроительных нормативов в обеспечении стояночными и парковочными местами (и, соответственно, в своевременном выделении необходимого количества земли под эти – жизненно необходимые – потребности граждан), существенно различающимися между собой. В условиях приоритета действия норм права обращения граждан в разные инстанции не выявляли бы существенных различий по определению тех или иных норм права, которые все стороны должны были бы исполнять. Речь шла бы о разъяснении разных аспектов реализации, но не о выборе тем или иным органом государственной власти того или иного нормативного документа и особом порядке его исполнения для каждой конкретной ситуации, о чем граждане, увы, могут узнавать

только из ответов на свои письменные обращения. Существенные различия позиций государственных органов по урегулированию одного и того же вопроса свидетельствует о незавершенности процесса реформирования российской системы государственной службы, но также и о коррупции в ней.

Главное управление Министерства юстиции по городу Москве в своем ответе от 21.03.2019 на вопрос о действии на территории города нормативов обеспечения жилых кварталов машиноместами в связи с одновременным действием в Москве разных нормативов разъяснило, что в отношении существующей жилой застройки действуют Нормы и правила проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01–99, утвержденные постановлением Правительства Москвы от 25.01.2000 № 49. В том виде, в каком они приняты и утверждены Минюстом России, они не противоречат Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, не содержат коррупциогенных факторов [4]. Можно добавить, что и не нарушают интересы граждан, являются необходимым механизмом согласования интересов органов власти и населения. Из этого официального разъяснения можно сделать вывод, что если данные нормы и правила не соблюдаются в принятом виде, то, соответственно, они нарушают права и интересы граждан, т.к. создают проблемы для них, которые без участия системы власти не могут быть разрешены в массовом порядке. И общественный контроль привлекает внимание компетентных органов власти к данным проблемам неисполнения действующих норм права на практике.

В ответе Москомархитектуры от 29.04.2019 на вопрос о недопустимости сокращения обеспеченности жилых домов машиноместами до уровня, в разы ниже нормативного в результате реализации проекта сноса гаражей на 11-й Парковой, сказано, что «при подготовке проектов планировки территории кварталов реновации проводится анализ существующей и перспективной обеспеченности территории машиноместами в соответствии с действующими СНиП» [6]. В то же время не указано, где можно познакомиться с этими данными, которые, постоянно меняясь в связи со сносом гаражей и крайне ограниченным на территории Москвы строительством новых, должны публиковаться на сайтах региональных органов власти, обсуждаться на общественных слушаниях, не выноситься на общественные слушания в случаях нарушения нормативов обеспечения многоквартирных жилых домов машиноместами.

Такой же ответ – об учете городскими властями градостроительных нормативов (по факту – после сноса гаражей на 1080 машиномест только в 4-х жилых домах напротив остается всего лишь 14 парковочных мест на 371 квартиру и точно так же по всем другим жилым домам квартала, а новых стояночных мест для жителей данных жилых домов нет вообще) – из Департамента градостроительной политики Москвы от 04.04.2019 [5].

В ответе префектуры Восточного административного округа Москвы от 15.04.2019 (для информирования жителей) на вопрос о соблюдении в округе градостроительных нормативов в части обеспечения жилых домов не парковочными, а стояночными местами в соответствии с МГСН 1.01.-99 поясняется лишь то, что «информация о порядке реализации парковочных мест в префектуре ВАО Москвы отсутствует» [7].

В данных ответах из разных государственных органов присутствуют формулировки, свидетельствующие о подмене базовых понятий исполнения должностными лицами действующих на территории Москвы МГСН 1.01–99, а именно замене понятий «стояночные места», «гаражи» на «парковки». Однако судебная практика в России неоднократно подтвердила тот факт, что во дворах стоянки автомобилей запрещены. Возможны только временные (на несколько часов) парковки. Внимание граждан обращается, например, на то, что вместо сносимых гаражей в шаговой доступности будут в перспективе строиться паркинги при административных зданиях и спортивных объектах. Но, очевидно, эти паркинги будут обсуживать интересы этих городских объектов, а не служить реализации интересов местных жителей района, у которых в административном порядке изымают без возмещения в натуре стояночные машиноместа, которые в шаговой доступности от их домов будут отсутствовать даже в 20-летней перспективе. То есть гражданам даются пояснения, из которых можно сделать вывод о том, что нормы МГСН 1.01–99 при сносе гаражей, созданных еще в советское время на законных основаниях, будут еще в большей степени нарушены, как и принцип социальной справедливости, углубление неравенства между бедными и богатыми.

В стоимостном выражении речь идет об обеспечении машиноместами членов гаражно-строительных кооперативов при их сносе стоимостью порядка 500 тыс. руб. в расчете на одно место. Этих денег на перевод автомашин из сносимых гаражей в компенсационный никто не выделяет, хотя, по сути, отъем

гаражей производится у социально незащищенных граждан – пенсионеров, инвалидов, семей с несовершеннолетними детьми, нуждающихся в социальной поддержке со стороны властей и в большинстве своем не располагающих доходами и сбережениями на приобретение новых машиномест в Москве по искусственно завышаемым (по сравнению с себестоимостью строительства) ценам. Но в то же время в ходе реновации идет предоставление иным гражданам недвижимого имущества в виде квартир с отделкой в новых домах (примерно на 60 тыс. руб. дороже за каждый зачетный квадратный метр площади и дополнительной площади до 20 квадратных метров стоимостью 3–4 миллиона дополнительной финансовой помощи со стороны государства). По данным опросов выявлено, что 25 % полученных по реновации квартир, которые наполовину сдаются в аренду, т.е. не являются единственным жильем у собственников, будут сразу же после их получения проданы (по нашим оценкам эта цифра даже занижена). То есть вместо 8 тысяч продающихся сейчас в Москве квартир на рынке жилья в скором времени будет продаваться на 84 тысяч квартир больше [1]. При этом никто никаких прогнозов по поводу выброса на рынок низкокачественного жилья не рассчитывает, ситуацию не анализирует, в нормативных правовых документах детально не прорабатывает. Уплотнение же Москвы путем наращивания численности ее населения в результате реализации коммерческой части программы реновации также в официальных прогнозах не присутствует. Москва и так оторвана от всей России высокой численностью населения. А в результате уплотнения районов и роста населения этот разрыв увеличится еще больше.

У москвичей вызывает беспокойство и этажность новостроек, строящихся по программе реновации. В 2014 году в России самым высоким 30-этажным домом считался 118-метровый дом в г. Красноярске. И власти Красноярска, как и власти других городов России, пришли к принципиальным выводам о необходимости ограничения этажности новых домов до 10 этажей. В Москве же в ходе реализации программы реновации все ограничения по этажности были отменены, и 30-этажные дома (до этого самые высокие в России) стали как бы обычным типовым проектом, хотя во многих странах Европы и в США прошли протесты против застройки их высотными зданиями, и власти многих крупных городов этих стран в результате всестороннего общественного обсуждения с множеством аргументов «за» и «против» приняли

решение об отмене планов строительства высотных домов. В Европе и в США в ходе проведенного диалога жителей с властями было учтено, что для здоровья людей проживание выше 6-го этажа признано неблагоприятным. Нарушается «роза ветров», инсоляция рядом стоящих жилых домов, с ростом этажности ослабляется уровень пожарной безопасности и многие другие аргументы, в результате учета которых во многих городах Германии, например, предельная этажность жилых домов составляет всего четыре этажа.

Возвращаясь к проблеме сноса гаражей как усугубления дефицита стояночных мест, с одной стороны, в ходе общественного контроля установлено, что идет изъятие земель под гаражами без предоставления недорогих (по сравнению с новыми квартирами) машиномест социально нуждающимся гражданам, а, с другой стороны, идет явный перерасход бюджетных средств на абсолютно незаслуженное предоставление арендодателям, занимающимся бизнесом в сфере сдачи в аренду своих квартир, которых может быть несколько (из средств массовой информации, известно, что в России есть собственники, у которых свыше 50, 60 и даже 70 квартир), и поэтому не относящимся к категориям социально незащищенных граждан, по 3–4 миллиона бюджетных рублей на каждую получаемую взамен сносимой квартиру в виде безвозмездной финансовой помощи со стороны властей города. Эти бонусные денежные средства в случае возмездного предоставления дополнительной жилплощади таким гражданам при переселении по программе реновации могли бы быть направлены на помощь членам гаражно-строительных кооперативов по их переводу в компенсационные машиноместа гораздо меньшей стоимости. Очевидно, что в реализации программы реновации для предотвращения коррупционных нарушений, исключения случаев мошенничества и незаконного обогащения при ущемлении прав другой части граждан, развития бизнеса аренды квартир на основе такой закрытой финансовой поддержки со стороны государства необходима открытость данных о получении квартир в новых домах теми или иными персонами. Обращает на себя внимание и факт недорегламентированности вопросов, связанных с получением дополнительной жилой площади гражданами при переселении из пятиэтажек, которую предоставляют не всем, а определенным группам получателей выгод от этой программы. Это, по нашему мнению, не является законным, т.к. нарушает принцип социальной справедливости. Во всех районах Москвы должны

обеспечиваться равные условия замещения по стоимости старой квартиры в сносимых домах на новую и рассматриваться случаи наличия у собственников не одной квартиры, а нескольких.

Анализ данного примера показывает, что в условиях недостатка открытости и гласности управленческой деятельности в этой сфере возникает как недопонимание со стороны граждан, являющихся заинтересованной стороной по градостроительным проектам, так и предоставление противоречивых разъяснений органами власти, когда в одном из официальных ответов говорится о необходимости соблюдения МГСН 1.01.-99 как поддержания установленного этим документом соотношения между количеством машиномест и количеством квартир во всех жилых домах (как в новых, так и в старых), а в других говорится только о закрытых и необязательных формах анализа, не конкретизированного показателями и источниками его публикации, а, по факту, об отсутствии государственного контроля за исполнением нормативного документа, отражающего реализацию жизненно важных прав и интересов граждан. Очевидно, что развитию более результативного общественного контроля в этой сфере способствовало бы создание открытых информационных ресурсов, в которых указывались бы сведения о наличии у каждого многоквартирного жилого дома фактического и нормативного количества стояночных и парковочных мест как различных понятий. Перспективным и важным является, на наш взгляд, и ведение на местном уровне реестра машиномест, который на практике никем не ведется. Его отсутствие создает иллюзию о соблюдении градостроительных нормативов, которые на деле уже много лет в Москве не соблюдаются, что, естественно, не может не беспокоить коренных жителей города, которые не хотели бы отказываться от автомобиля, но хотели бы пользоваться и услугами гаражных комплексов по доступным ценам и в шаговой от своего дома доступности. Представляется, что существенную роль в противодействии коррупции в этой сфере сыграла бы также независимая инвестиционная экспертиза [8] с публикацией ее результатов в открытых источниках.

Литература

1. 25 % переселенцев по московской программе реновации приготовились продать новое жилье // Новые Известия. 19 декабря 2019.

2. Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город») (утв. Минстроем России 04.03.2019) // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «Консультант Плюс».

3. *Жогалева Е. Е., Скульская Л. В.* Укрупненная оценка приоритетов (на примере аграрной политики СССР и России в период 1917–1995 гг.) // Достижения науки и техники АПК. 1998. № 1. С. 14–18.

4. Письмо Главного управления Министерства юстиции по городу Москве № 77/04–11254 от 21.03.2019 г. // Сайт проекта сноса гаражей на 11-й Парковой [Сайт]. URL: <http://11gsk.ru/otvety-gos-organov/otvet-glavnogo-upravleniya-minyusta-rossii-po-moskve-21-03-2019/> (дата обращения: 09.06.2019).

5. Письмо Департамента градостроительной политики города Москвы № ДГП-04–1681/19–2 от 04.04.2019 // Сайт проекта сноса гаражей на 11-й Парковой [Сайт]. URL: <http://11gsk.ru/otvety-gos-organov/otvet-departamenta-gradostroitelnoj-politiki-g-moskvy-04-04-2019/> (дата обращения: 09.06.2019).

6. Письмо Москомархитектуры № МКА-20–861219–1 от 29.04.2019 // Сайт проекта сноса гаражей на 11-й Парковой [Сайт]. URL: <http://11gsk.ru/otvety-gos-organov/otvet-moskomarhitektury-29-04-2019-na-obrashhenie-v-genprokuraturu-ob-otsutstvii-mashinomest-pri-snose-garazhej/> (дата обращения: 09.06.2019).

7. Письмо префектуры ВАО г. Москвы № 02–16–3163/19–2 от 15.04.2019 // Сайт проекта сноса гаражей на 11-й Парковой [Сайт]. URL: <http://11gsk.ru/otvety-gos-organov/otvet-iz-prefektury-vaog-moskvy-ot-15-aprelya-2019-g-na-voprosy-po-protsedure-osvobozhdeniya-territorii/>

8. *Растова Ю. И., Боговиз А. В.* Независимая экспертиза в управлении инвестиционной деятельностью в реальном секторе экономики // Научно-технические ведомости СПбГТУ. 2005. № 4 (42). С. 191–195.

9. *Румянцева Е. Е.* Борьба с причинами коррупции // В книге: Несырьевое будущее России Итоги МЭФ-2014. 2014. С. 30.

10. *Румянцева Е. Е.* Вечные нравственные ценности общества: позитивные и негативные качества людей, позитивные и негативные векторы развития экономики страны // В книге: XVIII Международные Рождественские образовательные чтения V направление «Церковь и общество». Секция «Национальные

традиции в экономике, торговле, политике и культуре России». 2010. С. 273–293.

11. Скульская Л. В. Об экономической эффективности общественного производства // Рыбное хозяйство. 1975. № 5. С. 83–87.

THE AUDIT OF THE TOWN-PLANNING STANDARDS EXECUTION
IN THE PROVIDING APARTMENT HOUSES WITH THE PARKING
PLACES AS A ANTI-CORRUPTION MECHANISM

Rumyantseva E. E. (Moscow)

Abstract. *In the submitted article the problems of the legislation discrepancy and a lack of the openness and the publicity of the administrative activity in the sphere of the allocation of the lands and the providing citizens parking places according to the existing town-planning standards are considered. The author reviewed the example from the practice of the appeal of the citizens to the authorities reflecting the problems specifics in this sphere. There are given the offers of the current situation change.*

Keywords: *town-planning standards, audit of execution of rules of law, addresses of citizens, management efficiency.*