

Доклад

Источники и риски
протестной активности
в 2018 году



MINCHENKO
CONSULTING

Апрель 2018 г.

Содержание

I.	Рост значимости протестных рисков для власти.....	3
	Экология – риск номер один по значимости угрозы возникновения протестов	4
	Риск номер два. Обманутые дольщики.....	4
	Риск номер три. Обманутые вкладчики	5
	Риск номер четыре. Техногенные катастрофы и чрезвычайные ситуации	5
II.	Система реагирования и коммуникации: типовые ошибки власти	6
III.	Факторы, снижающие эффективность ответа власти	7
IV.	Выводы. Предотвращение рисков	8
	Приложение №1. Экологические протесты в РФ, 2017-2018 годы	9
	Приложение №2. Динамика протестных акций на примере Красноярского края. 2011-2018 гг.....	11
	Приложение №3. Ситуация с обманутыми дольщиками в регионах РФ: возможные политические последствия.....	12

Настоящий доклад основан на данных качественных исследований в российских регионах (фокус-группы и глубинные интервью в более чем 20 субъектах федерации), неформализованных экспертных интервью (более 200 интервью с представителями региональных элит).

I. Рост значимости протестных рисков для власти

Большой федеральный электоральный цикл 2016-2018 гг. для власти завершен. Прошли парламентские и президентские выборы.

Однако почти сразу после президентской кампании мы столкнулись с целым рядом протестных выступлений. С известной долей вероятности можно утверждать, что в этом и следующем году для власти ключевыми будут именно риски протестных выступлений, не связанных с электоральными процедурами.

Почему электоральные риски сейчас для власти менее значимы? Можно выделить три ключевых фактора:

- 1) высокий рейтинг В. Путина все еще хорошо транслируется в рейтинг партии власти «Единая Россия» и в рейтинг партийных и президентских назначенцев;
- 2) система электоральных фильтров, позволяющая ограничить активность наиболее радикальных критиков власти, по-прежнему сильна;
- 3) продолжается идеологический и технологический кризис всех без исключения оппозиционных партий, он ярчайшим образом проявился во время президентской кампании.

Однако указанные выше факторы не являются предохранителем от стихийных локальных протестов. В какой-то момент локальные протесты могут стать критичными для федеральной власти, поскольку постоянная апелляция к В.Путину имеет ограниченную масштабируемость. Президент не в состоянии «затыкать» все возникающие проблемы. А значимое снижение рейтингов муниципальных и региональных властей будет стратегически ослаблять, в конечном итоге, именно В.Путина и негативно отражаться на легитимности власти в целом. При росте числа протестов коррекция рейтинга одобрения президента неизбежна. В этом контексте мотивации сплотиться внутри осажденной крепости будет недостаточно для удержания ситуации под контролем.

В данный момент наиболее острыми и масштабными остаются следующие протесты:

1. Экологические протесты
2. Протесты обманутых дольщиков
3. Протесты обманутых вкладчиков
4. Протесты, вызванные чрезвычайными ситуациями и техногенными катастрофами

В то же время количество проблемных тем будет возрастать. Это связано с несколькими тенденциями:

1. Высокая вероятность проведения непопулярных социальных реформ (рост фискального бремени и косвенных поборов с населения, возможное повышение пенсионного возраста, пересмотр существующей системы льгот и т.д.). Особенно критичными такие риски станут в ситуации, когда вместе с ростом фискального давления на граждан будут реализовываться масштабные программы поддержки крупного бизнеса, пострадавшего от санкций со стороны США и ЕС;

2. Упорядочивание ряда сфер жизнедеятельности граждан, порождающее дополнительные ограничения для населения (платная парковка, автоматические системы сбора штрафов, платные дороги и т.д.);

3. Создание новых рынков и экспансия на уже сложившиеся региональные рынки федеральных элитных групп (сбор и переработка мусора, ЖКХ, жилищное строительство, инфраструктурные объекты, новые предприятия, создающие дополнительную экологическую нагрузку и т.д.) и высокая вероятность их конфликта с местными элитными игроками.

Подробнее о ключевых рисках.

Экология – риск номер один по значимости угрозы возникновения протестов

1. Экология — очень широкая категория, в которую попадает множество тем протеста (проблемы с вывозом мусора, промышленные выбросы, качество атмосферного воздуха, качество питьевой воды, радиационная безопасность, строительство любого нового промышленного объекта, оказывающего серьезное воздействие на окружающую среду и многое другое). Даже в случае, когда речь напрямую не идет об экологической проблематике, многие вопросы все равно рассматриваются через призму экологических рисков для населения, а добавление экологической окраски усиливает публичную кампанию по любому спорному вопросу;

2. Экологическая проблематика оказывает сильное эмоциональное воздействие. Здоровье и дети – две базовые универсальные ценности, которые легко перебивают апелляции к любым другим ценностям (экономического развития, создания новых рабочих мест, целей государственной политики и т.д.);

3. Относительно экологической проблематики сложилась отработанная схема запуска протеста и даже его монетизации. Схема легко масштабируется и тиражируется в силу дисперсного внимания потребителей информационного контента и многоканальности (ТВ, интернет, соцсети, мессенджеры) современного информационного пространства. Символика экологического протеста легко считывается публикой любого социального происхождения и медиапотребления. Те, кто готов приватизировать протест, «общественники» легко подменяют собой общество и говорят от его имени, часто не имея на то полномочий;

4. Экологический протест не требует централизованного лидерства, по крайней мере, наличие единого лидера не является обязательным условием для успешного протеста. В этой связи традиционная работа с активистами затруднена, список ситуативных лидеров постоянно обновляется, даже в рамках одного локального протеста;

5. Экологическая тема удобна для манипулирования ситуацией извне. Речь может идти о вмешательстве других государств, политических оппонентов, конкурентов по бизнесу или бизнес-интересантов из других отраслей.

Риск номер два. Обманутые дольщики

1. Проблема недооценена. Существуют серьезные вопросы к достоверности официальной статистики. Число обманутых дольщиков вполне можеткратно возрасти в течение года;

2. Существуют точки локализации проблемы в ряде крупных городов, в которых ситуация близка к взрывоопасной (например, Краснодар);

3. Механизм принятого в прошлом году №218-ФЗ не остановит пополнение списка граждан, попавших в категорию «обманутый дольщик».

Сравнительное число дольщиков в ряде регионах РФ		
Субъект федерации	Кол-во дольщиков по данным Минстроя	Кол-во дольщиков по данным экспертов
Краснодарский край	941	До 20 тысяч человек
Московская область	2 239	18, 5 тысяч человек
город Москва	4 435	До 12 тысяч человек
Новосибирская область	1 036	5-6 тысяч человек
Челябинская область	2 411	6 тысяч человек
Самарская область	3 392	Около 3 тысяч человек
Ростовская область	1 582	До 3 тысяч человек

Подробнее о проблеме обманутых дольщиков – в Приложении №3.

Риск номер три. Обманутые вкладчики

Риск, который имеет все шансы нарастать в связи с тенденцией укрупнения игроков финансового рынка и снижением стабильности финансовой ситуации в целом. Сокращение количества банков – объективный процесс, бенефициарами которого становятся крупные государственные банки и банки, ориентированные на обслуживание корпоративных интересов крупных элитных игроков (членов Политбюро 2.0).

В 2017 году наиболее масштабными были протесты вкладчиков «Татфондбанка». Протестующие продемонстрировали высокий уровень самоорганизации, координируя свою деятельность через мессенджеры и социальные сети. Скорость прохождения сигнала была очень высокой – несколько сот людей окружили здание правительства Республики Татарстан в течение получаса после публикации призыва в группе в Telegram. Серьезную роль в раскачивании протеста сыграла вирусная рассылка через мессенджер WhatsApp.

Риск номер четыре. Техногенные катастрофы и чрезвычайные ситуации

Как показала трагедия в кемеровском торговом комплексе «Зимняя вишня», этот тип риска остается наименее предсказуемым и требующим от власти моментального и исключительно эффективного реагирования. В то же время причины возникновения чрезвычайных ситуаций и техногенных катастроф зачастую являются структурными, сформировавшимися за десятилетия неизменности практик администрирования, ставящих безопасность в общественных и технологических пространствах далеко не на первое место. Будь то систематические недовложения в поддержку ветшающей советской инфраструктуры, недофинансирование надзорных и природоохранных структур или систематическое неэффективное расходование бюджетных средств, выделяемых на предотвращение катастроф и чрезвычайных ситуаций. Свою роль также играет и противоречивое законодательство, которое подталкивает хозяйствующие субъекты к выполнению одних требований в ущерб другим. Так, неоднократно отмечалось, что противоречия между требованиями, сформулированными в мерах по противодействию терроризму, и требованиями противопожарной безопасности, по сути, неустранимы.

Распространение достоверной и своевременной информации в случае возникновения ЧС также является одной из ключевых обязанностей властей. В то же время мы раз за разом наблюдаем, что информации категорически не хватает, что люди быстро теряют доверие к официальным источникам, множатся слухи, что создает благоприятную среду для целенаправленных кампаний по дезинформированию населения.

Дополнительным триггером протеста является непрофессиональное вмешательство в чрезвычайную ситуацию со стороны политиков, которые сами склонны оперировать непроверенной информацией, не имеют четкого плана действий и дают невыполнимые с технической точки зрения обещания. Другой крайностью является отстранение политического руководства от ситуации, молчаливое признание ее несущественной даже в случае наличия пострадавших. И в том, и в другом случае протест быстро радикализуется, и вместо планов по минимизации последствий ЧС власть начинает строить планы по собственной защите от радикальных протестов.

II. Система реагирования и коммуникации: типовые ошибки власти

1. *«Пробои в коммуникационной цепочке»* власти. Полномочия, по поводу реализации которых чаще всего возмущаются люди, находятся у федеральных органов власти (экологический, строительный надзор, пожарная безопасность и т.д.). Информация по поводу того, как реально обстоят дела, как правило, находится у муниципальных властей, а претензии протестующих адресуются, главным образом, региональной власти. Причем, федеральная власть предпочитает перекидывать решение проблем на один или два уровня ниже, как, например, в случае, когда каждый регион и муниципалитет должен сделать свою дорожную карту по решению проблемы «дольщиков», при этом без расширения полномочий, что могло бы помочь решить вопрос эффективно. Также существует вариант суперцентрализации контроля разрешения наиболее спорных вопросов только с помощью федерального центра. В этом случае все решения просто замыкаются на президента, он лично указывает на полигоны ТБО, которые необходимо закрыть и вывести из эксплуатации.

2. Не отлажена система реагирования на риски как с точки зрения получения информации, так и с точки зрения коммуникационных навыков тех представителей власти, кто с этими рисками начинает работать. Серьезным ограничителем эффективности системы коммуникации является тот факт, что на муниципальном уровне в большинстве регионов перешли к системе не прямых выборов или назначений. Люди, попавшие во власть таким путем, как правило, не являются сильными коммуникаторами, не обладают собственным ядром поддержки, не обладают кредитом доверия со стороны граждан. Зачастую жители их даже не идентифицируют как власть или народных представителей.

3. Вновь назначаемые врио губернаторов в подавляющем большинстве не имеют публичного политического опыта и в ряде случаев не способны справиться с такими кризисами. Так вице-губернатор Кемеровской области С.Цивилев после трагического пожара в Кемерово прибег к противоречивым способам справиться с кризисной коммуникацией.

4. Стандартные ценностно-ориентированные аргументы зачастую не работают в условиях кризиса. Например, апелляция к созданию новых рабочих мест как ценности бьет мимо цели, так как современные производства роботизированы и на них работает меньшинство жителей, тогда как выбросы от заводов достаются всем.

5. Складывается впечатление, что правящий класс не знает структуры населения и своего электората: регулярно воспроизводится марксистско-ленинская матрица про общество,

состоящее из рабочих, крестьян и прослойки интеллигенции. Деление социальных групп в современной России значительно сложнее. Место наиболее массовых профессий давно уже занимают работники сферы торговли и водители. Вряд ли, например, региональные депутаты которые объявляют «войну торговым сетям», понимают, что тем самым объявляют войну одной из самых многочисленных категорий экономически активного населения;

6. Дефицит эмпатии между гражданами и властью и растущий разрыв в уровне потребления и структуре повседневной жизни между основными группами населения и представителями управленческих и бизнес элит, отсутствие ощущения сопереживания, искренней вовлеченности со стороны властей.

7. Отсутствие полноценной стратегической работы по образованию и информированию населения, например, в области экологии. Вакуум знаний заполняется самыми абсурдными представлениями, взятыми из неverified источников, а властям приходится каждый раз действовать в режиме кризисного реагирования, при этом, находясь под давлением мифологизированных представлений.

Типовые форматы реагирования власти на вызовы протеста:

1. Обвинения в адрес активных участников протеста в том, что за ними стоят какие-то темные (не столь важно, внутренние или внешние) силы, в игре которых они не более, чем марионетки. Неэффективно – способствует озлоблению протестующих;

2. «Попытка идти на поводу». Непоследовательность, метания из стороны в сторону. Ярко проявилось в поведении вице-губернатора Кемеровской области С.Цивилева, который в один и тот же день сначала обвинил человека в попытках пиариться на трагедии, а потом встал на колени и попросил прощения у протестующих

3. Мобилизация силового ресурса на вычленение лидеров протеста;

4. Финансовые вливания в решение проблемы;

5. Включение лидеров протестов в форматы решения проблем, дискуссионные группы. Наиболее эффективный способ. Также стоит отметить такие методы, как подключение к диалогу региональных Общественных палат (как в Московской области), использование парламентской площадки (в Москве по вопросу реновации), организации экскурсий на объекты - предполагаемые источники экологических рисков (Московская область, Красноярский край). Потенциально высокоэффективный механизм общественных слушаний зачастую используется недостаточно качественно, что выражается или в чрезмерной заорганизованности, или в потере контроля над процессом модерации.

III. Факторы, снижающие эффективность ответа власти

– Недостаток информации и недостаток доверия к официальной информации порождают слуховое усиление и резкий рост использования нерациональных аргументов со стороны участников протеста.

– Проценты на выборах губернаторов и партии Единая Россия не являются достоверным индикатором поддержки местных властей.

– Низкий социальный капитал депутатов от партии власти и вообще всех чиновников, кроме В.Путина. В критической ситуации группы активистов хотят внимания Президента и готовы поверить только ему. В то же время стоит отметить, что даже в тех регионах, где за последний год произошло личное вмешательство Президента в решение экологических

проблем, протестные акции продолжились, хоть и с меньшим накалом (Челябинск, Красноярск), а в Московской области получили новое дыхание, перекинувшись в другие муниципалитеты;

– Технически федеральная власть может и выиграть от усиления конфликтов, став верховным арбитром, однако бесконечно перекладывать ответственность на собственных назначенцев сложно. Это технология с ограниченным сроком годности.

IV. Выводы. Предотвращение рисков

– Необходимо объективное изучение ситуации и получение достоверной статистики по перечисленным рискам;

– Диагностика внутриэлитных расколов на федеральном и региональном уровне, которые могут стать катализаторами протестов;

– Учет новой информационной реальности, в которой социальные сети и мессенджеры становятся не только распространителями информации, но и точками самоорганизации протестных групп. Стоит отметить, что политика цензурирования социальных сетей и запрета мессенджеров не приведет к ограничению протестной активности – на место одной платформы, попавшей под запрет, просто придет другая. Поэтому необходимо активно работать с альтернативным информационным пространством и с лидерами мнений в нем;

– Обучение представителей власти оперативному коммуникативному реагированию;

– Готовность принять протест, сделать шаги к пониманию мотивов протестующих;

– В экологической сфере власти необходим стратегический партнер, способный системно оценивать возникающие риски. Представляется, что власть должна быть заинтересована в создании независимого, пользующегося доверием экологического движения без политической окраски. Такое движение могло бы стать партнером по управлению экологической тематикой и введению в конструктивное русло экологических протестов.

– Наличие заранее разработанных антикризисных планов и антикризисных команд, способных на время перехватить управление информационными потоками при возникновении проблемных ситуаций.

Авторский коллектив

Евгений Минченко

Кирилл Петров

Роман Чалый

При участии Сергея Толмачева

Приложение №1. Экологические протесты в РФ, 2017-2018 годы

РЕГИОН	ПРОБЛЕМАТИКА	ОПИСАНИЕ
КРАСНОЯРСКИЙ КРАЙ	«Черное небо». Загрязнение атмосферного воздуха.	Общественное недовольство состоянием окружающей среды в городе в связи с большим количеством дней неблагоприятных метеоусловий. Есть инициативная группа. Регулярное проведение митингов
КЕМЕРОВСКАЯ ОБЛАСТЬ	Разработка угольных месторождений открытым способом.	Ноябрь 2017г. Митинги граждан на юге Кемеровской области против разработки угольных месторождений открытым способом.
НОВОСИБИРСКАЯ ОБЛАСТЬ	Мусоропереработка	Протесты против строительства мусоросортировочных заводов и полигонов ТБО.
ЧЕЛЯБИНСКАЯ ОБЛАСТЬ	Строительство Томинского ГОК.	Наиболее массовое, на текущий момент, общественное движение против строительства ГОК в непосредственной близости от населенных пунктов. Митинг, состоявшийся 25.11.2017, собрал до 5000 человек.
РЕСП. БАШКИРИЯ	Незаконное строительство/деятельность деревоперерабатывающего завода.	Действия общественников против строительства завода по переработке древесины начались в 2012г. Сейчас ведется активная деятельность группы в соц.сетях (группа в ВК 20 000 чел). Кроме того, периодически общественники организуют уличные акции.
СВЕРДЛОВСКАЯ ОБЛАСТЬ, Г.ИВДЕЛЬ	Деятельность УГМК	Протесты, начавшиеся в ноябре 2017 года, против деятельности УГМК, которая сбрасывает отходы производства в реку Ивдель, являющуюся основным водозабором одноименного города.
ВОРОНЕЖСКАЯ, ВОЛГОГРАДСКАЯ, САРАТОВСКАЯ, РОСТОВСКАЯ, ТАМБОВСКАЯ, ЛИПЕЦКАЯ ОБЛАСТИ.	Разработка никелевых месторождений в Воронежской области.	Движение против разработки новых месторождений никеля в воронежской области. Активно поддерживают связь с коллегами из Челябинской области. Проводят согласованные мероприятия. Действуют в контакте с общественниками из Челябинска.

БЛАГОВЕЩЕНСК	Строительство мусороперерабатывающего завода	Протесты (одиночные пикеты, деятельность в СМИ и соц. сетях) жителей против строительства полигона ТБО и мусороперерабатывающего завода.
РЕСП. ЯКУТИЯ	Строительство газоперерабатывающего завода. Изменение статуса «Ленинских столбов» с особо охраняемой территории на национальный парк.	Республиканское общественное движение «Сир». Ведет свою деятельность против строительства химического завода на р.Лена и против промышленного использования бассейна реки. Митинг был проведен 14.10.2017
РЕСП. КАБАРДИНО-БАЛКАРИЯ, Г.ПРОХЛАДНЫЙ	Строительство завода «Гидрометаллург» по переработке вольфрамового концентрата.	Протесты жителей г.Прохладного против строительства завода в непосредственной близости от города.
РЕСП. ТАТАРСТАН	Мусоросжигающие заводы	Движение в Казани против строительства мусоросжигающего завода.
МОСКОВСКАЯ ОБЛАСТЬ	Мусоросжигающие заводы и мусорные полигоны	Экологические протесты разнонаправленного характера - против строительства мусоросжигающих заводов и за перенос мусорных полигонов. Охватили несколько муниципалитетов. Наиболее массовые митинги в Волоколамске

Приложение №2.

Динамика протестных акций на примере Красноярского края. 2011-2018 гг.

В Красноярском крае с 2011 года тема экологии является катализатором протестной активности и предпринимаются постоянные попытки перевода экологического протеста в политический:

– 2011 год деятельность движения «Красноярск против», против строительства «Енисейского завода ферросплавов» (далее ЕФЗ). Массовые протесты, уличные акции во время избирательной кампании депутатов ЗС края и ГД РФ. Итог: низкий результат партии «Единая Россия».

– 2013 год на выборах в городской Совет «Единая Россия» не смогла получить большинство мест, благодаря тому, что оппозиции в ходе выборов удалось буквально монополизировать тему борьбы с ЕФЗ и провести в день голосования референдум по остановке строительства ЕФЗ, что привело к протестному голосованию.

– 2015 года в г.Ачинске были предприняты попытки со стороны местных оппозиционеров поднять протестное движение против работы Глиноземного комбината и использовать протест для получения результатов на выборах депутатов городского Совета (партия «Справедливая Россия»).

– 2016 год – тема экологии активно используется оппозицией на выборах депутатов ГД РФ и Законодательного собрания края. Превентивные меры не позволили оппозиционным партиям повторить «подвиг» 2013 года.

– 2017 год – обострение экологической повестки во время зимнего отопительного сезона 2016-2017, активные действия экологического движения, освещение в СМИ. 18.03 прошел экологический уличный митинг, 26.03 прошел оппозиционный митинг с участием А.Навального. **Аудитория двух мероприятий идентична по основному составу участников. Тема экологии и уличная экологическая акция была использована как разогрев перед митингом оппозиции, в результате чего на оппозиционную акцию пришло кратно большее число жителей.**

– Лето 2017 года. В летнее время экологическая повестка в крае традиционно идет на спад. Несмотря на неоднократно озвученное решение о запрете строительства ЕФЗ, на сайтах вакансий появились предложения о наборе персонала на «Енисейский завод ферросплавов». Такие вбросы попадают в информационное пространство и становятся известными большинству горожан. Что в свою очередь ведет к эскалации темы плохой экологии. Исследования общественного мнения показывают, что часть респондентов уверена, что ЕФЗ построен и проблемы экологии города связаны именно с работающим заводом.

– В ходе президентской кампании в феврале 2018 года, В. Путин провел отдельное совещание по экологии города Красноярска, с участием ВРИО губернатора А. Усса, министром экологии РФ С. Донским, а так же представителями крупнейших природопользователей, работающих в Красноярском крае. По итогам совещания появилось поручение правительству РФ разработать программу реального оздоровления экологической обстановки в городе Красноярске.

– Апрель, 2018 года. В Красноярске проходит очередной митинг за чистое небо, на который собирается по разным оценкам от семисот до трех тысяч человек, требования митинга: повтор предыдущих требований, плюс заявленная новая повестка по соглашению с ключевыми загрязнителями о снижении выбросов в дни НМУ.

– Впереди губернаторская избирательная кампания и кампания по выборам в Красноярский Горсовет, на которых тема экологии будет одной из приоритетных.

Приложение №3. Ситуация с обманутыми дольщиками в регионах РФ: возможные политические последствия

Слабость банковской системы России, недоверие населения к государственным институтам и высокие темпы инфляции сделали доленое участие доминирующим механизмом финансирования жилищного строительства. Граждане соглашались идти на серьезный риск ради 20-30% экономии в итоговой цене готового жилья, застройщики получали доступ к деньгам без обращения к кредитно-банковской системе.

Несмотря на меры по стабилизации банковской системы и запуск государственных программ по поддержке ипотечного кредитования масштабы использования механизма долевого участия не падают. В 2017 году по-прежнему около 80% возводимого в России жилья финансировались за счет средств участников долевого строительства.

Однако за последние несколько лет кризис принципов долевого строительства, даже с учетом перестройки отрасли под правила №214-ФЗ, стал очевидным для всех. Федеральным законодательством не был убран главный недостаток долевого строительства — высокие риски для дольщика, который часто оказывался один на один с недобросовестным застройщиком, не имел возможности оказать влияние на срыв сроков сдачи объекта в эксплуатацию. Новый механизм обязательного страхования, введенный несколько лет назад по образцу автомобильного ОСАГО, оказался несостоятельным. Предполагалось, что введение обязательного страхования договоров долевого участия (ДДУ) снизит риски, ведь при нарушении застройщиком своих обязательств дольщик теперь мог рассчитывать на страховую выплату. Однако механизм не заработал. Крупные страховые компании, дорожащие брендом и репутацией, на рынок не вышли, а мелкие игроки просто уходят от обязательств или сами банкротятся. Печальная статистика такова: объем сборов по ДДУ с 2014 года составил 27,5 млрд рублей, сумма выплат — ноль. Банкротства застройщиков, разумеется, были, но из-за затяжных судебных разбирательств дольщики компенсаций не получили. В ноябре 2017 года ЦБ отозвал лицензию у крупнейшего оператора этого вида страхования.

В 2017 году Минстрой РФ насчитал в стране более 36 тысяч обманутых дольщиков, обязательства перед которыми не были выполнены по различным причинам. Акции протеста обманутых дольщиков стали обыденностью для многих городов РФ. Граждане требовали от всех ветвей власти оперативного и эффективного вмешательства в ситуацию, чтобы разрубить gordiev узел накопившихся проблем.

В этих условиях в июле 2017 года принят новый ФЗ, призванный заменить устаревший №214-ФЗ. №218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан - участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил в силу 1 января 2018 года. Закон разрабатывался в Минстрое и был принят несмотря на сопротивление ряда региональных застройщиков, посчитавших новые законодательные требования к ним чересчур жесткими.

Кроме того, в октябре 2017 года был создан Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства. Его новый оператор – госкорпорация АИЖК специально сообщила на своей официальной странице, что будет с дольщиками, которые уже купили жилье и не попадают

под вновь созданный механизм защиты через фонд¹. Согласно новой схеме «*региональные власти представляют в Минстрой России утвержденный перечень мероприятий по решению проблем обманутых дольщиков с указанием сроков по каждому объекту. Информация и статусы мероприятий в план-графиках будут обновляться ежеквартально. Таким образом, динамика реализации мероприятий по каждому объекту будет доступна всем гражданам*». Согласно распоряжению Правительства России от 26.05.2017 №1063-р была утверждена обязанность субъектов РФ предоставить в Минстрой России региональный план-график («*дорожные карты*») по осуществлению мер по решению проблем граждан, включенных в реестр обманутых дольщиков. Ответственными за их реализацию назначены заместители губернаторов. Для отслеживания информации о числе проблемных объектов и граждан, попадающих в категории обманутый дольщик, а также для информирования общественности был создан специализированный функционал на сайте ведомства в виде интерактивной карты России².

Проблема обманутых дольщиков является общей практически для всех субъектов федерации независимо от состояния регионального строительного рынка. Различия наблюдаются исключительно в масштабах проблемы. Среди регионов, где проблема дольщиков стоит достаточно остро, следует отметить: Санкт-Петербург, Краснодарский край, Самарскую область, Московскую область, Москва, Новосибирскую область, Челябинскую область, Ростовскую область.

Представляется, что для решения вопроса обманутых дольщиков необходимо не только усовершенствование законодательства в области долевого строительства, которое уже во многом к началу 2018 года проведено, но и поддержка, в т.ч. бюджетная, регионов и, возможно, даже муниципальных образований в их усилиях по решению проблем дольщиков, которые заключали договора по №214-ФЗ или приравнены к ним.

Среди основных проблем, мешающих эффективно решить проблему дольщиков, следует назвать:

- **спорную достоверность используемой статистики;**
- **излишнее вмешательство силовых органов;**
- **постоянные переносы ранее согласованных сроков;**
- **разница в ресурсном потенциале регионов;**
- **недостаточный темп решения проблем;**
- **риск расширения и политизации протестов.**

Разберем обозначенные выше проблемы подробнее

– **Достоверность официальной статистики.** Существенной проблемой при принятии управленческих решений является несоответствие реальной и официальной информации. Сложной задачей является уже сам подсчет количества обманутых дольщиков. В таблице ниже представлены данные официальной статистики в сравнении с экспертными оценками, дающими возможность более адекватно оценить протестный потенциал аудитории дольщиков.

¹ Источник: официальный сайт АИЖК <https://xn--214-mdd8bf5b.xn--p1ai/2017/12/19/kak-rabotaet-novyj-mexanizm-zashhity-dolshhikov/>

² См.: официальный сайт Минстроя РФ <http://www.minstroyrf.ru/problemnye-obekty/>

Сравнительное число дольщиков в ряде регионах РФ		
Субъект федерации	Кол-во дольщиков по данным Минстроя	Кол-во дольщиков по данным экспертов
Краснодарский край	941	До 20 тысяч человек
Московская область	2 239	18, 5 тысяч человек
город Москва	4 435	До 12 тысяч человек
Новосибирская область	1 036	5-6 тысяч человек
Челябинская область	2 411	6 тысяч человек
Самарская область	3 392	Около 3 тысяч человек
Ростовская область	1 582	До 3 тысяч человек

Таким образом, численность «обманутых дольщиков» скорее занижается официальной региональной статистикой, в некоторых случаях речь идет о двух или трехкратном занижении. В отдельных случаях речь может идти о кратном занижении числа граждан в данной категории: в 10 раз или 20 раз. Такое положение дел может в будущем негативно повлиять на эффективность предпринимаемых мер.

Имеют место случаи, когда масштаб проблемы намеренно занижается чиновниками из-за боязни привлечения к дисциплинарной и политической ответственности при огласке настоящих масштабов. Например, в Ленинградской области, чтобы зарегистрироваться в реестре дольщиков человеку нужно лично приехать и предварительно записаться, месяца два-три постоять в очереди и только потом прийти регистрироваться. В Самарской области реестр обманутых дольщиков начали формировать заново с назначением в регион врио главы региона Д.Азарова.

- **Излишнее вмешательство силовых органов.** Реагирование правоохранителей на недобросовестное поведение компаний-застройщиков носит избирательный характер. Вмешательство может быть как запоздалым, позволяющим аферистам вывести деньги в зарубежные юрисдикции, так и несообразным степени опасности, когда к уголовной ответственности привлекаются даже те предприниматели, кто в перспективе мог бы решить проблемы своего бизнеса и дольщиков. Избрание меры пресечения в виде содержания под стражей на период следствия блокирует бизнес-активность этих компаний. Таким образом, вместо решения проблем дольщиков после вмешательства правоохранительных органов можно иногда увидеть лишь вторичный передел рынка строительства жилья и увеличение числа проблемных объектов. Принцип приоритета защиты прав дольщиков соблюдается далеко не в каждом случае. Для улучшения сложившегося положения дел необходимо решение на уровне внутриведомственных установок и политической воли.

- **Постоянные переносы ранее согласованных сроков создают вероятность образования «снежного кома».**

Рост количества официально зарегистрированных обманутых дольщиков продолжается, так как число застройщиков-банкротов по-прежнему только растет. Предвестником появления новых обманутых дольщиков может служить перенос «вправо» сроков сдачи жилых домов в эксплуатацию. По имеющейся статистике, срок переноса только за последний год возрос до 6 месяцев, полтора года назад он не доходил даже до 2 месяцев.

- **Разница в ресурсах регионов.** Не все регионы способны самостоятельно взять на себя финансовую ответственность за недостроенные объекты или заинтересовать условиями стороннего инвестора. Так Москва и Санкт-Петербург, вероятно, могут взять на себя разрешение ряда проблемных ситуаций и открыто заявляют об этом. Менее финансово обеспеченные регионы не смогут скопировать их опыт. Более того, эффективное решение за счет регионального бюджета в одном регионе может вызвать радикализацию требований дольщиков в других, менее ресурсно обеспеченных субъектах федерации.
- **Темпы решения.** В феврале 2018 года было сообщено о восстановлении прав 6 тысяч дольщиков. Нетрудно подсчитать, что при сохранении текущих темпов на решение проблемы в российском масштабе уйдет не менее пяти лет. Если же реестр будет пополняться, то темпы могут оказаться меньше заявленных 20% в год, а процесс растянется на десять и более лет.
- **Риск политизации протестов.** Акции протеста, объединяющие дольщиков, все еще остаются локальными мероприятиями. Наиболее распространённая форма протеста — одиночный пикет, чье проведение не требует согласования с городскими властями, которые разрешают митинговать в малолюдных и отдалённых местах. Всероссийская акция обманутых дольщиков в июле 2017 года собрала 2 тысячи участников в 19 городах России. Но если проблемы не решать, политизация протеста станет неизбежной. Так, в Санкт-Петербурге и Краснодаре уже звучали лозунги с требованием отставки губернаторов из-за нежелания обращать внимания на проблемы дольщиков, а ЛДПР и КПРФ достаточно активно работают с дольщиками.

Региональные подходы

Регионы не только обладают разными ресурсами, но и по-разному подходят к решению проблем дольщиков. Кто-то, как в Самаре и Саратове, ставит их в приоритет политической деятельности, кто-то как в Санкт-Петербурге и Краснодаре, напротив, предпочитает задвинуть проблемы в долгий ящик и тратит средства на то, чтобы меньше о них слышать. Регионы сталкиваются с дилеммой плохого выбора. Невмешательство может привести к протестам, негативным публикациям в СМИ и уменьшению доверия к властям, однако вмешательство с помощью бюджетных средств будет означать, что все налогоплательщики вынуждены будут заплатить за малую часть рискованных инвесторов.

Москва. Проблема дольщиков в Москве стоит еще не так остро. Но Правительство Москвы уже сейчас хочет получить возможность действовать быстрее, на упреждение, чтобы не допустить перехода ситуации в политическое и медиа пространство. Общая нацеленность региональной дорожной карты по решению проблем дольщиков состоит в увеличении собственных полномочий, например, существует предложение законодательно разрешить контролирующим органам инициировать процедуру банкротства застройщика, минуя стадию ликвидации, что облегчит директивное управление на рынке застройки. Также есть вероятность, что наиболее проблемные объекты будут профинансированы из бюджета. Пока таких проектов немного — 4, но схема может быть растиражирована. В пользу Москвы играет наличие финансовых резервов, а также работа единого и давно существующего органа власти — комитета города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства.

Санкт-Петербург. В правительстве северной столицы, к сожалению, сосредоточились на тактике раздачи обещаний и замалчивания проблем. Эффективность стратегии следует оценить как низкую. Рейтинг доверия к региональной власти невысок. Обещания решить вопрос в будущем не сильно способствуют разрядке. Стратегия не отличается последовательностью. Пообещав отказаться от выдачи разрешений на новое строительство проблемным застройщикам, власти иногда все еще выдают разрешения неизвестным застройщикам без истории. Таким образом, риск роста недоверия к обещаниям властей вполне реален, в то время как ставка делается на политический авторитет вместо экономических решений, а поиск внешнего инвестора, способного резко изменить ситуацию к лучшему, затянулся. Диалог властей с заинтересованными группами дольщиков носит формальный характер.

Московская область. Ситуация в Московской области взята под контроль. Власти показывают положительную динамику выдачи ключей дольщикам. Амбициозные планы на окончательное решение сформированы относительно еще 6000 человек в первой половине 2018 года. Напомним, что, по мнению Минстроя, столько же дольщиков получили помощь в 2017 году по всей России. Важным фактором стала высокая степень вовлеченности администрации и лично губернатора в проблемы дольщиков. Осложнением является банкротство крупного застройщика СУ-155, а также большое число пострадавших граждан и слишком высокие темпы жилищного строительства в сравнении с темпами строительства инфраструктуры. Московская область – один из немногих регионов, где реализовано управленческое решение с созданием крупного госзастройщика и привлечением внешнего банковского финансирования.

Краснодарский край. Стратегия региональной администрации включает в себя затягивание переговорного протеста и обещания решить проблему, перевод ответственности на муниципальный уровень. Диалог с заинтересованными группами, как со стороны бизнеса, так и со стороны дольщиков, носит формальный характер. Опасная тенденция — в некоторых случаях — солидаризация с протестными группами (включая организации, которые были признаны «иностранными агентами»). Как результат, растет риск кризиса доверия по отношению к власти, а также риски политизации и радикализации протеста со стороны внешних и внутренних оппонентов. Протестные акции дольщиков в Краснодаре проходят практически каждые выходные на различных объектах, собирая по несколько десятков человек. Однако есть риск консолидированного выплеска негатива.

Власти региона демонстрируют волонтаристский подход к проблеме, некоторыми своими действиями создают цепочки по типу финансовых пирамид. Например, используется отзыв ранее выданных разрешений на строительство без учета интересов дольщиков и возврата вложенных средств для строительных компаний. Статистика говорит не в пользу того, что проблему можно решить в ручном режиме. Количество пострадавших, весьма вероятно, занижено в десятки раз, то есть их не одна тысяча, а несколько десятков тысяч. Нет информации от региональных властей о прогрессе по IV кварталу 2017 года в рамках дорожной карты согласно распоряжению Правительства России от 26.05.2017 №1063-р.

Ставка на выдачу дополнительных земельных участков пока не работает, неликвидность и недостаточность фонда компенсационных земель, выдаваемых застройщикам, только усугубляет будущие проблемы. Так, стоимость всей доступной в Краснодаре для передачи земли, включая земли сельскохозяйственного назначения, введение в оборот которых только рассматривается, составляет, по экспертным оценкам, около 1 миллиарда рублей. Это никоим образом не может покрыть расходы на достройку объектов. Выдаваемые участки не обеспечены инфраструктурой, а значит низколиквидны, что, в конечном, итоге ведет к разрастанию проблемы срыва сроков с части недобросовестных застройщиков на всю отрасль.

Красноярский край. Власти демонстрируют экологический подход, основанный на позитивном взаимодействии с добросовестными застройщиками и судебной системой для организации компенсаций. На настоящий момент в реестре обманутых дольщиков всего 12 объектов и 1300 граждан, заключивших договор долевого строительства. В Красноярском крае создана трехуровневая система контроля за разрешением проблемных ситуаций в долевом строительстве: рабочие группы на муниципальном уровне, на региональном уровне, плюс межведомственная комиссия. В отдельных случаях применяется частичная реализация имущества недобросовестных застройщиков для удовлетворения требований дольщиков в судебном порядке.

Самарская и Саратовская области. В этих областях ставка сделана на политическую репутацию главы региона и внутренние резервы регионального бюджета. Политики активно раздают обещания, в то время как происходит работа по принятию регионального НПА об обеспечении дольщиков квартиры вне тех объектов, на которые были заключены договора. Как в Самаре, так и в Саратове, один из ключевых механизмов смягчения кризисной ситуации — это субсидии из регионального бюджета в части затрат на коммунальную инфраструктуру.

Регион	Краткая характеристика стратегии	Экспертная оценка успешности стратегии (по 5-балльной шкале)
г. Москва	Ставка на директивное управление и региональный бюджет	5
Красноярский край	Экологический подход: конструктивный диалог с добросовестными застройщиками	5
Московская область	Призвание варягов, создание нового игрока	4
Краснодарский край	Кампания политических обещаний и ставка на директивное управление	3
Самара	Кампания политических обещаний и ставка на региональный бюджет	3
г. Санкт-Петербург	Кампания политических обещаний	3
Саратовская область	Кампания политических обещаний и ставка на региональный бюджет	3

Практические предложения по ослаблению политических рисков в связи с проблемой дольщиков в российских регионах:

- увеличение банка муниципальной земли, за счет передачи дополнительных территорий под будущую застройку;
- ускорение процесса принятия региональных законов о земельных компенсациях застройщикам, готовым принять проблемные объекты на свой баланс;
- расширение использования целевых федеральных программ, в частности, ФЦП «Жилище», на цели строительства дорог и проведения остальной инженерной инфраструктуры к

новым участкам, что увеличит муниципальный земельный банк и значительно увеличит его стоимость;

- расширение возможностей получения компенсаций подключения к сетям и оплату технических условий проблемных домов за счет федеральных и региональных субсидий при условии жесткого контроля соответствия тарифам, установленным в регионе;
- мониторинг действий правоохранительных органов в отношении менеджмента и контролирующих акционеров застройщиков, допустивших просрочку сдачи объектов в эксплуатацию, для избежания случаев полной остановки деятельности строительных компаний и ухудшения положения дольщиков, заключивших договоры.