

Законодавчі аспекти реконструкції житлового фонду

Бельдей М. В., Манцевич Ю. М.
Комітет Верховної Ради України з питань будівництва,
містобудування і житлово-комунального господарства
та регіональної політики, м.Київ

Висвітлено стан реалізації Програми реконструкції житлових будинків перших масових серій, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14.05.99 № 820.

Вступ

22 грудня 2006 року прийнято Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [1]. Це стало початком створення та удосконалення законодавчої бази для вирішення проблеми заміщення застарілого житлового фонду новими будинками з більш якісними характеристиками та досконалим плануванням осель, попередження виникнення аварійних ситуацій.

Постановка проблеми

При удосконаленні законодавчої бази необхідно позбавити робочу групу впливу лобіювання певних груп та більше уваги приділити науковим методам аналізу, врахуванню поточних проблем розвитку суспільних відносин, моделюванню фінансових, соціальних та економічних наслідків, які будуть викликані тим чи іншим варіантом зміни законодавства.

Аналіз попередніх досліджень

Багато зусиль по дослідженню проблем законодавчого забезпечення реконструкції житла доклали Онішук Г.І., Лотоцький О.Б., Галянтич М.К., Макухін О.В., Вакуленко В.М., Дехтяренко Ю.Ф., Кампо В.М., Ключніченко Є.Є., Куйбіда В.С. та ряд інших авторів.

Мета роботи

Із врахуванням аналізу попереднього досвіду реконструкції житла та недоліків, які були об'єктивно притаманні відповідним документам, доцільно спрямувати зусилля на виконання науково-пошукової роботи, яка б дозволила всебічно проаналізувати ситуацію та запропонувати збалансований по інтересам варіант подальшого розвитку законодавчої бази.

Основний матеріал дослідження

Чинний Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [1] декларує наступні принципи:

проведення комплексної реконструкції та забудови територій кварталів (мікрорайонів) відповідно до містобудівної документації;

об'єднання коштів інвесторів-забудовників та органів місцевого самоврядування для здійснення інженерної підготовки, спорудження об'єктів соціальної сфери, інженерно-транспортної інфраструктури;

визначення на конкурсних засадах інвестора-забудовника;

гарантії та забезпечення захисту майнових прав громадян на жилі та нежилі приміщення, які реконструюються;

визначення майнових прав на збудовані, реконструйовані жилі та нежилі приміщення на засадах цивільно-правового договору;

забезпечення гарантій речових прав на нерухоме майно під час комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду.

Закон містить ряд норм прямої дії, які регламентують забезпечення задекларованих принципів (статті 11, 12, 14, 15, 16 і 17), а також ряд норм, які визначають права та обов'язки сторін при реалізації намірів (статті 5, 6, 7, 10, 11 і 13).

Проте, за час дії Закону стало зрозумілим, що у такому вигляді він працювати не може. Занадто складні процедури здійснення підготовчих робіт та надмірне обтяження органів місцевого самоврядування обов'язками призводить до відсутності інтересу з їх сторони у реальному виконанні проектів реконструкції [2]. З іншого боку комерційний інтерес інвесторів є не настільки високим, щоб примусити їх нести достатньо вагомі матеріальні витрати на стадії підготовки при непевних прибутках у досить віддаленому майбутньому. Найбільшими проблемами, на думку авторів, є дві:

правова – неможливість в короткий термін отримати добровільну згоду всіх мешканців на переселення або гарантовано отримати позитивне рішення судових органів про примусове відселення всіх мешканців, які перешкоджають реалізації проекту і вимоги яких щодо компенсації носять незаконний характер;

економічна – відсутність дешевих довгих кредитів на великі суми для інвестування в довготривалі проекти по реконструкції кварталів. На відміну від кредитування спорудження будинку (до 5 років), термін кредитування проекту реконструкції може скласти 10-15 років. При існуючих умовах кредитування вартість реалізації проекту може зрости у два рази, що з врахуванням обтяжень по переселенню мешканців існуючих будинків виводить вартість подібних проектів за межі здорового глузду [3].

Тому останнім часом здійснюються спроби не стільки комплексно вирішити проблему, скільки значно скоротити витрати та ризики інвесторів. При цьому інтереси інших учасників цього процесу практично не беруться до уваги. Прикладом такої спроби є остання редакція законопроекту, внесеного Кабінетом Міністрів України.

З метою зміни цих положень Кабінет Міністрів України вніс 24 квітня цього року законопроект, який у Верховній Раді України зареєстровано за № 2437 «Про внесення змін до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [4], що по суті є новою редакцією чинного Закону України. До речі, він знаходиться на розгляді профільного Комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики, його планується розглянути за участю представників центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Як зазначено у пояснювальній записці до нього, законопроект спрямований на внесення змін, які б підсилили чинний Закон та дали змогу йому змогу запрацювати.

Законопроект передбачає:

- більш чітке визначення поняття «суспільної потреби» для випадків проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду;

- передбачення можливості прийняття рішення про проведення комплексної реконструкції з відповідним переселенням мешканців житлових будинків за умови згоди на таке переселення лише певної частини власників (наймачів) житлових (нежитлових) приміщень будинку;

- зняття обмеження щодо ступеня зносу житлових будинків та їх по-

верховості для віднесення їх до таких, що можуть бути комплексно реконструйовані;

- звільнення чинного Закону від положень, що ускладнюють його застосування.

Інші зміни спрямовані на приведення чинного Закону у відповідність до інших законів України з питань будівельної діяльності.

Задекларовані цілі не є такими безперечними.

По-перше. Чинна редакція Закону більше спрямована на захист та забезпечення майнових прав жилих та нежених приміщень. Для того, щоб розпочати комплексну реконструкцію, необхідно юридично підтвердити згоду кожного власника на переселення. Проектом пропонується норма у 60 % згодних, тобто згодний на переселення власник фактично дає згоду на своє переселення та свого сусіда, хоча не має права за Конституцією розпоряджатися майном іншої особи.

По-друге. Редакція проекту дійсно є більш вигідною для інвесторів ніж чинна редакція Закону. Оскільки пропонує реконструювати об'єкти, які не потребують реконструкції, наприклад, такий житловий або нежитловий фонд, який не є застарілим, але «може бути прирівняний до застарілого» лише на тій підставі, що він знаходиться у зоні реконструкції (доповнення статті 1 Закону новим пунктом 2), скасовуючи навіть вимогу щодо зносу основних конструкційних елементів на 60%, що передбачено чинною редакцією Закону. До того ж в проекті не зазначено, що це може бути лише у крайньому випадку, коли немає іншої можливості поліпшити технічний стан території. Ці фактори реально формують підстави для того, щоб реконструкцією можна було зловживати, використовуючи її не за основним призначенням, яким є поліпшення житлових умови громадян України, а з метою одержання якнайбільших прибутків інвестором.

По-третє. На нашу думку, вилучення з Закону поняття «суспільної потреби» та її часткове врахування у Земельному кодексі України, призведе ще до більшої кількості судових позовів. Необхідно було б поняття «суспільної потреби» територіальної громади щодо реалізації інвестиційних проектів реконструкції житла відобразити у доповненні до Цивільного кодексу України, оскільки мова йде не лише про земельні ділянки, ай про об'єкти нерухомого майна та реєстрації речових прав на них.

Вчетверте. Вбачається, що вжиття жорстких примусових заходів до незгодних на відселення у формі примусового переселення або викупу нерухомості призведе до виникнення численних конфліктних ситуацій між власниками та місцевими радами та їх виконавчими органами, оскільки поняття «викупу за ринковою вартістю» може тлумачитися не однознач-

но. Тобто механізм грошової компенсації має бути прописаний більш чітко.

Вп'яте. Реалізація проекту призведе до зловживань мешканців будинків, перебуваючи на квартирному обліку або потребуючих поліпшення житлових умов, що опиняться в зоні реконструкції, оскільки пропонується вилучити норму з чинного Закону щодо припинення будь-яких дій з реєстрації речових прав, реєстрації постійного місця проживання осіб з моменту оголошення рішення про проведення комплексної реконструкції, а також норми щодо зняття з обліку осіб, які потребують поліпшення житлових умов, у разі надання житла у реконструйованому кварталі.

Доцільно було б у проекті більш чітко зазначити, що містобудівне обґрунтування, передпроектна документація готується органами місцевого самоврядування за власні кошти та є підґрунтям проведення конкурсу на визначення інвестора – забудовника. Проектом же пропонується грошова участь інвестора – забудовника у підготовці цих документів, що фактично призведе до попередньої угоди без проведення конкурсу. До того ж у тексті законопроекту щодо підготовки та затвердження передпроектної документації є незгодженості щодо обов'язку з її розроблення (і органи місцевого самоврядування, і інвестори - забудовники).

Незрозумілим є включення підпункту 5 пункту 1 статті 11 до проекту щодо обов'язку місцевих рад передавати у власність або користування об'єднанню співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) земельної ділянки під житловим будинком та прибудинкової території, бо зазначена норма не є предметом регулювання цього Закону. Або ця пропозиція потребує уточнення, що саме новоутвореному ОСББ після проведення реконструкції кварталу.

Як засвідчив досвід м.Києва початку проведення комплексної реконструкції кварталу у Дарницькому районі чинним Законом не врегульовано та відсутні у проекті механізми проведення робіт, пов'язаних з переведенням та облаштуванням державних та комунальних підприємств, установ та організацій (районні відділи міліції, нотаріальні контори, пожежні частини, структурні підрозділи органів влади тощо). Тобто відкритими залишаються організаційні та фінансові питання: хто саме з учасників процесу повинен розмістити ці організації за новою адресою та за які кошти?

Висновки

Підсумовуючи наведене, можна сказати, що і чинна редакція Закону, і запропонований проект не є досконалыми, оскільки їх розробленню не передували ґрунтовні юридичні та економічні дослідження наслідків їх реалізації.

Зважаючи на різновекторність думок фахівців у сфері реконструкції житла та враховуючи соціальні наслідки можливих прорахунків, автори пропонують наступне:

Розробити та впровадити пілотні проекти з комплексної реконструкції житла що найбільше у трьох містах та, поки не буде досягнуто реальних результатів, проаналізовано помилки, ні в якому разі не розпочинати реалізацію Закону по всій території України.

Враховуючи той аспект, що проблема реконструкції житла – проблема великих міст, які мають власний науковий потенціал, доцільно розроблення та впровадження пілотних проектів забезпечити науковим супроводом місцевих інститутів.

Створити у містах, де реалізовуватимуться пілотні проекти з комплексної реконструкції, координаційні групи впровадження, які б мали прямий зв'язок з представниками зацікавлених органів влади для оперативного реагування на проблемні питання процесу реалізації проектів.

Перелік посилань

1. **Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»** [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2007. - №10. – Ст.88.
2. **Галянтич, М.** Сучасні тенденції реформування житлового права України [Текст] / М.Галянтич, Г.Коноваленко // Право України. – 2002. – №8. – С.86–88.
3. **Галянтич, М.** Реалізація права на житло - як особисте немайнове благо [Текст] / М.Галянтич, В.Махінчук // Реформування житлового законодавства: проблеми та перспективи: зб. наук. пр./ Наук.-досл. ін-т приват. права і підприємництва АПрН України, Харк. нац. ун-т внутр. справ України. Редкол.: М.К.Галянтич, О.Д.Крупчан, Є.О.Мічурін та ін. - Х., 2006. – С. 97-98.
4. **Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»** (реєстр. №2437 від 24.04.2008 р.) [Текст]

Отримано 4.06.08