

УДК 711.581-168

Шеремета Я.М., НДПМістобудування,
к.т.н., доцент Плешкановська А.М.,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ РЕКОНСТРУКЦІЇ ЗАСТАРІЛОГО ЖИТЛОВОГО ФОНДУ

В статті розглянуті питання законодавчого забезпечення реалізації програм комплексної реконструкції районів житлової забудови. Особливу вагу приділено аналізу Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду». Висвітлюються проблеми та пропозиції щодо його вдосконалення, що допоможе забезпечити подальше ефективне використання.

Протягом багатьох років державні структури намагалися знайти шляхи вирішення проблеми збереження або реконструкції застарілого житлового фонду. Для того, щоб починати якісь дії у цьому напрямку, необхідно закласти міцний фундамент – нормативно-правову базу, яка спрямована на захист інтересів мешканців такого житла. Сьогодні держава фактично позбулася своїх керівних позицій у будівництві житла, залишивши за собою незначні функції у вигляді надання дозволів та ліцензій підприємствам будівельного бізнесу і, до речі, не вимагаючи від них відповідних гарантій за якість кінцевого товару для споживачів: будинків, квартир, мереж тощо. Належні дієві законодавчі та нормативні документи щодо відповідності нового житла, що будується за кошти інвесторів, встановленим термам його будівництва, забезпеченості житлових будинків об'єктами КПО та ін. – відсутні. Особливо, коли йдеться про будівництво в умовах реконструкції існуючої забудови.

Спробуємо проаналізувати основні закони з цих питань.

Законодавство України в сфері будівництва складається з Конституції України, законів України та інших законодавчих і нормативно-правових актів. Найвищу юридичну силу має *Конституція України*. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Держава створює умови, за яких кожний громадянин має змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

В 1992 р. був прийнятий *Закон України «Про основи містобудування»*, який концептуально визначив принципи розвитку міст, основи самоврядування, основні напрями містобудівної діяльності, її об'єкти. В 1998 р. виходить *Закон*

України «Про планування і забудову територій». Він встановлював правові та організаційні основи розпланування, забудови й іншого використання територій на різних рівнях – загальнодержавному, регіональному, місцевому – та вимоги щодо змісту відповідної містобудівної документації. Важливим було прийняття *Закону України «Про архітектурну діяльність»* (1999 р.), який визначив правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності, зокрема у сфері реконструкції житлової забудови, включаючи проектну, науково-дослідницьку, освітню, контролюючу діяльність, правові відносини, в тому числі, правила ліцензування, авторські права тощо. Нажаль, прийняття останнього *Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»* (2011 р.) суттєво змінює як усталену систему містобудівного проектування, так і систему взаємовідносин між усіма учасниками містобудівної діяльності, ставлячи більше запитань, ніж надаючи на них відповідь. Існує ще багато законів та підзаконних актів в сфері архітектури і будівництва, але, в контексті питань реконструкції, свою увагу хотілося б приділити законодавчому регулюванню питань реконструкції масової житлової забудови, які набувають все більшого значення з огляду на технічний стан застарілої забудови та нагальну потребу її реконструкції.

22 грудня 2006 року приймається *Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»*. Це стало початком формування окремого напрямку містобудівної законодавчої бази – вирішення проблем заміщення застарілого житлового фонду новими будинками з більш якісними характеристиками та досконалим плануванням.

Даний закон включає 5 розділів, зокрема – організаційно-правові основи реконструкції і заміни житлового фонду; та підготовка конкурсної документації, порядок проведення конкурсів із залученням інвесторів-збудовників для реалії проектів реконструкції.

Основною метою закону є створення правової бази для залучення інвестиційних коштів з метою реконструкції застарілого житлового фонду, що має поліпшити житлові умови громадян і збільшити кількість житла в Україні. Закон передбачає, що рішення про реконструкцію застарілої житлової забудови повинні ухвалювати органи місцевої влади. До їхньої компетенції також належить проведення інвентаризації житлового фонду і організація конкурсу на залучення інвесторів.

Трохи більше ніж за рік з'являється нова редакція, яка називається «*Про внесення змін до Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»* (реєстр. №2437 від 24.04.2008 р.). Остаточний варіант цього законопроекту не прийнятий до сих пір, і тому існує можливість відкорегувати його, враховуючи перші реальні

спроби здійснення подібної реконструкції.

До позитивних моментів нової редакції Закону можна віднести 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 поверховості для віднесення їх до таких, що можуть бути комплексно реконструйовані, звільнення чинного Закону від положень, що ускладнюють його застосування та інші зміни спрямовані на приведення чинного Закону у відповідність до інших законів України з питань будівельної діяльності.

Відселення власників або орендарів приміщень в будинках здійснюється за умови їх згоди. Розмір грошової компенсації має визначатися на основі її експертної оцінки. Відселення мешканців здійснюватиметься за умови надання їм рівноцінних за площею і кількістю кімнат, приміщень у межах кварталу (мікрорайону) комплексної реконструкції. Передбачувана житлова площа в будинках для відселення, може бути безоплатно збільшена до 50% у порівнянні зі старим будинком. Власникам житла, які стоять у черзі на квартиру, надається житло з урахуванням норми житлової площі. При цьому, після отримання нового житла громадяни знімаються з квартирної обліку. У випадку, якщо власник бажає отримати приміщення, менше за площею, йому може бути запропоноване таке ж житло зі сплатою різниці. Відселення до маневреного житлового фонду (тобто, для тимчасового проживання) не допускається. Відселення власників або орендарів приміщень у будинках, які підлягають знесенню, можливо лише за умови їх згоди з умовами договорів, які інвестор-забудовник укладає з кожним власником.

Серед питань, які потребують додаткового опрацювання, можна виділити декілька груп: таких, що потребують суто юридичного узгодження, так і таких, що відносяться до власне містобудівних аспектів. Зупинимось на деяких з них.

1) Чинна редакція Закону більше ніж попередня спрямована на захист та забезпечення майнових прав власників жилих та нежилих 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.

2) Варіант нової редакції дійсно є більш вигідним 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. Але в проекті не зазначено, що це може бути лише у крайньому випадку, коли немає іншої можливості здійснити комплексну реконструкцію. Ці фактори реально формують підстави для того, щоб реконструкцією можна було зловживати, використовуючи її не за основним призначенням, яким є поліпшення житлових умови громадян, а з метою одержання більших прибутків інвестором.

3) За проектом (ст.2, 6 та ін.) пропонується встановити, що для комплексної реконструкції кварталу (мікрорайону) визначається єдиний інвестор-забудовник. Ця норма не сприятиме масовій реконструкції застарілого житлового фонду, оскільки організувати, зокрема, фінансування реконструкції мікрорайону здатні лише великі компанії, що може призвести до монополізації цього ринку. Тому питання один чи декілька інвесторів виступатимуть забудовниками кварталу (мікрорайону), має визначати орган, який приймає рішення про реконструкцію. Це дозволить проведення конкурсів із більш широким колом учасників, що має, зокрема, запобігти проявам корупції при їх проведенні.

4) Можна очікувати, 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 і їх виконавчими органами, оскільки поняття «викупу за ринковою вартістю» може тлумачитися не однозначно. Тобто механізм грошової компенсації має бути прописаний більш чітко.

5) 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.

6) Доцільно було б у проекті більш чітко зазначити, що містобудівне обґрунтування (містобудівні умови та обмеження) та передпроектна документація готуються органами місцевого самоврядування за власні кошти та є підґрунтям проведення конкурсу на визначення інвестора-забудовника. Проектом 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 неузгодженості щодо обов'язків з її розроблення (і органи місцевого самоврядування, і інвестори-забудовники).

7) Основним законодавчим актом у сфері регулювання житлових відносин має бути *Житловий кодекс України*, який прийнято 29.06.04 р. Окрему увагу необхідно звернути на те, що до проекту Житлового кодексу України включено ст.22 „Умови розселення наймачів та власників житлових приміщень при реалізації інвестиційних проектів з реконструкції районів житлової забудови”, у якій визначаються загальні засади такого переселення.

8) Порядок вилучення земельних ділянок для комплексної реконструкції за проектом не узгоджуються з порядком вилучення земельних ділянок, визначеним у ст.149 Земельного кодексу України. Зокрема, за проектом органи місцевого самоврядування „приймають рішення щодо вилучення земельних ділянок та проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) із заміною застарілого житлового фонду для задоволення суспільних потреб” (абзац другий статті 7 проекту). Далі ці ж органи „письмово попереджують про умови відчуження ... власників та орендарів земельних ділянок ..., що розташовані в межах кварталів (мікрорайонів) реконструкції, заміни житлового фонду” (абзац 9 статті 11 проекту). В проекті не зазначено, що вилучення земельних ділянок, які знаходяться в користуванні, здійснюється за згодою користувачів.

Натомість відповідно до частини 2 статті 149 Земельного кодексу України вилучення земельних ділянок провадиться за згодою землекористувачів на підставі рішень Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських рад відповідно до їх повноважень.

Що ж до земельних ділянок, що знаходяться у приватній власності, то вони мають не вилучатися, а викупатися відповідно до статті 146 Земельного кодексу України. При цьому власник земельної ділянки не пізніше, ніж за один рік до майбутнього викупу має бути письмово попереджений органом, який приймає рішення про її викуп. Викуп земельної ділянки здійснюється за згодою її власника (частина 2 цієї статті). Вартість земельної ділянки встановлюється відповідно до грошової та експертної оцінки земель, яка провадиться за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України.

9) Аналізуючи інші положення Закону, можна визначити, що в законі є такі «пільги», які незрозуміло як застосовувати. Так, наприклад, згідно з ч. 12 ст. 12 закону «інвестор-забудовник звільняється від сплати частини пайової участі у створенні інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури

відповідного населеного пункту на суму вартості збільшеної площі житла». Безумовно, це суттєво для забудовника. Однак, відсутній єдиний нормативний акт, який би врегульовував порядок сплати пайової участі – кожне місто приймає свій. Кабінетом Міністрів України у постанові від 24 січня 2007 р. № 40 встановлено лише верхній ліміт таких платежів. Крім того, враховуючи фактичну необхідність будувати різного роду мережі для приєднання новобудови до них, часто за власний кошт і за межами будівельного майданчика, неодноразово призводила до непорозумінь між будівельниками і органами місцевої влади стосовно необхідного розміру пайової участі та можливості зарахувати чи певним чином компенсувати витрати на влаштування інженерно-транспортних мереж. До того ж, витрати на відселення громадян можуть значно перевищити надану пільгу в грошовому еквіваленті.

10) Актуальним питанням є договір, який укладається з інвестором і забудовником. В законі, а саме в ст. 1, зазначено, що цей договір є інвестиційним і його типова форма затверджується Кабінетом Міністрів України. Відомо, що Закон України «Про інвестиційну діяльність» в статті 4 встановлює: «Об'єктами інвестиційної діяльності не можуть бути об'єкти житлового будівництва, фінансування спорудження яких здійснюється з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління. Інвестування та фінансування будівництва таких об'єктів може здійснюватися виключно через фонди фінансування будівництва, фонди операцій з нерухомістю, інститути спільного інвестування, недержавні пенсійні фонди, які створені та діють відповідно до законодавства, а також через випуск безпроцентних (цільових) облігацій, за якими базовим товаром виступає одиниця такої нерухомості.» Цією формою фактично було припинено застосування інвестиційних договорів у будівельній діяльності. Тоді чому законодавець знов повертається до інвестиційних договорів? І це при тому, що більша частина джерел фінансування реконструкції, заміни житлового фонду є недержавними.

11) В контексті питання про інвестиційні відносини у сфері реконструкції застарілого житлового фонду варто розібратися з можливими джерелами фінансування реконструкції. Ст. 9 закону визначено, що джерелами фінансування реконструкції, заміни житлового фонду є: кошти інвесторів, які беруть участь у реалізації проектів реконструкції, заміни житлового фонду; кошти фондів реконструкції, заміни житлового фонду, утворених відповідно до закону; кошти державного та місцевих бюджетів з подальшим їх поверненням; інші джерела, не заборонені законом. Першими зазначені кошти інвесторів. Під інвесторами (інвесторами-збудовниками) закон розуміє фізичних чи юридичних осіб, які стимулюють будівництво у порядку, встановленому

законодавством.

Але вірогідно, що при комплексній реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду таких інвесторів, в більшості випадків, буде багато. Для виконання всіх вимог закону інвестору потрібно акумулювати значний обсяг грошових коштів. Це можуть бути як власні кошти інвестора, так і кошти, отримані від банківських установ в порядку кредитування, а також кошти кінцевих власників новозбудованого житла (добудованих приміщень), тобто фізичних осіб-інвесторів. На сьогодні закон жодним чином не врегулював, в якому порядку інвестор-забудовник (переможець конкурсу) може на стадії будівництва отримувати кошти від таких осіб, чи може він для цього передавати належну йому частку до фондів фінансування будівництва або випускати цільові облигації, або ж, в порядку виключення, йому буде дозволено укладати інвестиційні договори з фізичними особами. І абсолютно не визначено законодавством, як інвестор-забудовник повинен при цьому виконати вимоги ст. 13 закону в частині підтвердження обсягів власних і залучених інвестицій відповідно до показників і вартості одного гектара території забудови.

Другим джерелом фінансування визначено кошти фондів реконструкції. Їх правовий статус на даний момент недостатньо визначений законодавством. Згідно ст.11 закону, дані фонди повинні створюватись за рахунок коштів, що надійшли від продажу і оренди комунального майна, землі, у складі місцевого бюджету. Для того, щоб ці фонди дійсно були створені й наявні у них кошти реально використовувались для потреб реконструкції застарілого житлового фонду, необхідно внести достатньо багато змін у бюджетне законодавство, законодавство про приватизацію комунального майна і землі, про оренду комунального майна та оренду землі. Крім того, чимало місцевих бюджетів мають значний дефіцит. За таких обставин створення таких фондів реконструкції може бути досить тривалим та малоефективним. На надання значного обсягу фінансування за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів також важко розраховувати.

12) Закон «образив» власників та наймачів житла. Статтею 16 закону визначено: «після державної реєстрації рішення про віднесення об'єктів нерухомого майна до застарілого житлового фонду в установленому законом порядку забороняється здійснення будь-яких дій, спрямованих на зміну власника таких об'єктів або розширення його прав при переселенні». Безумовно, якщо подібного обмеження не буде, інвестор-забудовник ніколи не врегулює питання з мешканцями будинків в порядку, визначеному ст. 12 закону. Але необхідно звернути увагу на момент настання такого обмеження. З моменту прийняття рішення віднесення об'єктів нерухомого майна до

застарілого житлового і його реєстрації до моменту укладання з переможцем конкурсу інвестором-забудовником інвестиційного договору можуть пройти роки. За цей час люди будуть народжуватись і помирати, одружуватись і розлучатись. Скільки конфліктів а часом і людських трагедій викличе застосування цієї норми, не відомо.

Викладене засвідчує, що застосування Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» супроводжуватиметься великою кількістю конфліктів, судових процесів, а також потребуватиме тлумачення і надання офіційних роз'яснень. Безумовно, його прийняття стало значним кроком в напрямку врегулювання болючої для нашої держави і суспільства проблеми забезпечення громадян житлом і врегулювання проблеми реконструкції застарілого житлового фонду. Разом з тим, закон не створив достатніх і прийнятних механізмів для того, щоб реконструкція застарілого житлового фонду була розпочата негайно, здійснювалась в значних обсягах і була ефективною.

Література:

1. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду. Закон України від 22 грудня 2006 р. №525-V.
2. Про основи містобудування. Закон України від 15.10.1992 р. Президія ВР України № 2701-XII.
3. Про планування і забудову територій. Закон України від 20.04.2000. Відомості Верховної Ради України. № 1699.
4. Про архітектурну діяльність. Закон України від 20.05.1999. Відомості Верховної Ради України № 687-XIV.
5. Про внесення змін до Закону України. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду. Проект закону України від 24.04.2008 р. Відомості Верховної Ради України № 2437.
6. Ключніченко Є.Є. Соціально-економічні основи планування та забудови міст. – К.: Українська академія архітектури, НДПМістобудування; 1999. – 127с.
7. Макухін В.Ф. Формування і розвиток містобудівної нормативної бази України. – в зб.: «Містобудування» – Київ: НДПМістобудування, 1998. – № 46. – 123с.
8. Плешкановська А.М. Проблеми реновації забудови міських територій. В зб.: «Містобудування та територіальне планування». Вип.25. – К.: КНУБА, 2006. – с.183-191.
9. Холл П. Городское и региональное планирование: Пер. с англ. – М.: Стройиздат, 1993. – 246 с.

10. www.minregionbud.gov.ua

11. www.archunion.com.ua

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы законодательного обеспечения реализации программ комплексной реконструкции районов жилой застройки. Отдельное внимание уделено анализу Закона Украины «О комплексной реконструкции кварталов (микрорайонов) устаревшего жилого фонда»; освещены проблемы и предложения по его совершенствованию, что поможет обеспечить дальнейшее эффективное использование этого закона.

Abstract

In the article the normative providing is considered in the field of building. Separate attention is spared Law of Ukraine «On the complex reconstruction of quarters (microregions) of ramshackle housing fund». Light up problems and suggestions in relation to his perfection which will help to provide the subsequent effective use.