

სოციალური საბინაო ფონდის თანამედროვე გამოწვევები და მისი სამართლებრივი რეგულირება

ამირან მოსულიშვილი^{1*}

გულნაზი გალდავა²

გოჩა ოჩიგავა³

ია ხურციძე⁴

სოფიო ბარნაბიშვილი⁵

თორნიკე მერებაშვილი⁶

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტი, საქართველო

*პასუხისმგებელი ავტორი: a.mosulishvili@gruni.edu.ge

რეზიუმე. სამეცნიერო კვლევით სტატიაში - „სოციალური საბინაო ფონდის თანამედროვე გამოწვევები და მისი სამართლებრივი რეგულირება“ განხილულია საქართველოს, როგორც პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნის, მაგალითზე განხორციელებული საბინაო რეფორმა, რომლის ფარგლებშიც საბჭოთა მემკვიდრეობის ავარიული საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების მიზნით კონკრეტული ქმედითი ნაბიჯები უკვე გადაიდგა. აღნიშნული რეფორმა სამომავლოდ არის შესაძლებლობა იმისა, რომ ქვეყანაში შეიქმნას სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის აუცილებელი სოციალური საბინაო ფონდი. სტატიაში ყურადღება ეთმობა საბინაო ფონდის განკერძოების ისტორიულ მიმოხილვას, თანამედროვე გამოწვევებს, მუნიციპალური საბინაო პოლიტიკის თავისებურებებს, სოციალური საბინაო ფონდის არსებობის საჭიროების შეფასებასა და მისი განახლების საერთაშორისო გამოცდილების მიმოხილვას. სტატიის ბოლოს შეჯამებულია ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების პროექტის რელევანტური ასპექტები, როგორც საბინაო ფონდის შექმნის მნიშვნელოვანი საფუძველი და წარმოდგენილია დასკვნა, რომელიც შეიცავს მნიშვნელოვან რეკომენდაციებს ზემოაღნიშნული პრობლემური საკითხის ეფექტიანად გადაჭრისთვის.

საკვანძო სიტყვები: საბინაო რეფორმა, სოციალური საბინაო ფონდი, ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლი

შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საბაზრო ეკონომიკურ სისტემაზე გადასვლის პროცესში საკუთრების რადიკალური რეფორმა დაიწყო, რომელიც თავის თავში სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებულ აგრესიული პრივატიზაციის პროცესს მოიცავდა როგორც საბინაო, ისე მიწის ფონდის მიმართულებით (ჯოხაძე, 2008). თუმცა, აღსანიშნავია, რომ სახელმწიფო ქონების განკერძოების ეტაპი საბჭოთა მშენებლობების მემკვიდრეობას ეფუძნებოდა. 1990-იანი წლების დასაწყისში სოციალისტურმა ქვეყნებმა შეცვალეს საკუთრების სისტემა, რომელიც კომუნალური, საერთო საკუთრებიდან ინდივიდუალურ საკუთრებაზე გადასვლას გულისხმობდა. აღნიშნულ პროცესში დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა ინდივიდუალური საკუთრების როლის წამოწევისა და წახალისებას.

ამერიკელი მკვლევარები „საერთო საკუთრების ტრაგედიაზე“ საუბრობენ, როდესაც სოციალისტური ქვეყნების კოლექტიურ საკუთრებას განიხილავენ, რადგან მიიჩნევენ, რომ საკუთრების ამ სისტემაში ინდივიდუალური საჭიროებები უარყოფილი იყო და მესაკუთრეებს თანაბარი უფლებები საერთო საკუთრების ობიექტებზე არ გააჩნდათ (Hage & Akkermann, 2014), ქალაქად მყოფი მუშათა კლასისთვის მინიმალური საყოფაცხოვრებო მოთხოვნილების დაკმაყოფილების მიზნით აქტიური მშენებლობები 1950-იანი წლებიდან დაიწყო. ე.წ. „ხრუშჩოვკები“ საბჭოთა არქიტექტურის სავიზიტო ბარათია. აღნიშნული ტიპის ბინები ნიკიტა ხრუშჩოვის პერიოდის 3-5 სართულიანი მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებია, რომელიც პანელებიანი ან აგურის საყოფაცხოვრებო ბინების კომპლექსს წარმოადგენს. სწორედ ამ ტიპის საცხოვრებელი სახლებით მოხდა მიკრორაიონების განაშენიანება. მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული საცხოვრებელი სახლების მთავარი არქიტექტორი ვიტალი ლაგუტენკო იყო, ისინი დღემდე ე.წ. ხრუშჩოვკებად მოიხსენიება (ჯორბენაძე, 1973).

საბჭოთა კავშირის რღვევასა და ახალ ეკონომიკურ ფორმაციაზე გადასვლამ, სხვა დარგების მსგავსად, ძირეული ცვლილებები ქალაქგეგმარების სფეროშიც გამოიწვია (Zazanashvili, 2017), „საცხოვრებლის ხელმისაწვდომობა, როგორც ცხოვრების სტანდარტის ნაწილი, ადამიანის პირველად უფლებად 1948 წელს იქნა აღიარებული“ (Covenant on Social, Economic and Cultural Rights, 1994).

საბჭოთა პერიოდში აშენებული სახლებს ექსპლუატაციის ვადა დიდი ხნის წინ გაუვიდა. გარდა ამისა, საქართველოში, როგორც დამოუკიდებელი ქვეყნის ისტორიაში მიმდინარე საომარმა მოქმედებებმა იძულებით გადაადგილებულ პირთა დიდი ნაკადი წარმოშვა, რასაც ასევე ეკომიგრანტთა გარკვეული რაოდენობა დაემატა. შედეგად მუნიციპალიტეტებში არსებული ადმინისტრაციული შენობების ხარჯზე კომპაქტური დასახლებები შეიქმნა, რომელიც არ პასუხობს არცერთ მოქმედ სამშენებლო სტანდარტს.

ქვეყანაში სოციალური საბინაო ფონდის ჩამოყალიბება აუცილებელი პირობაა საბინაო გამოწვევების დასაძლევად, განსაკუთრებით სპეციალური საჭიროების მქონე მოსახლეობისთვის. სოციალური საბინაო ფონდის შექმნა და მისი რაციონალური განკარგვა დადებითად იმოქმედებს რამდენიმე მნიშვნელოვან ფაქტორზე:

- ✓ აღმოიფხვრება საბინაო დეფიციტი;
- ✓ სხვადასხვა მოწყვლადი ჯგუფებისთვის (დაბალი შემოსავლის მქონე ოჯახები, ხანდაზმულები, შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირები და სხვ.) ხელმისაწვდომი გახდება ღირსეული საცხოვრისი;
- ✓ საცხოვრებლის თანაბარი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფა სოციალური თანასწორობის ხელშეწყობის გზაზე უმნიშვნელოვანესი ღონისძიებაა;
- ✓ მუნიციპალიტეტების განაშენიანების პროცესში მნიშვნელოვანია სწორი ურბანული დაგეგმვა, რაც უზრუნველყოფს ხელმისაწვდომი საცხოვრებლის ინტეგრირებას ქალაქის განვითარების გეგმებში, ხელს უშლის დაბალი შემოსავლის მქონე მოსახლეობის გარიყვას და ხელს უწყობს შერეული შემოსავლის მქონე უბნების ფორმირებას;

- ✓ სოციალური საბინაო ფონდის ფარგლებში მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობა კერძო სექტორთან მჭიდრო თანამშრომლობით, მათი სოციალური პასუხისმგებლობის გაზიარების ხარჯზეა შესაძლებელი;
- ✓ ღირსეული საცხოვრებელი პირობების თანაბარი ხელმისაწვდომობა, დადებით კონტექსტში, ზეგავლენას ახდენს ადამიანის ფიზიკურ და მენტალურ ჯანმრთელობაზე;
- ✓ თანამედროვე სამშენებლო სტანდარტები ორიენტირებულია გარემოსდაცვით სარგებლიანობაზე, სადაც სოციალურ საბინაო ფონდის ფარგლებში ნაწარმოები მშენებლობა იქნება ენერგოეფექტური და ეკოლოგიურად მდგრადი.

უნდა განხორციელდეს ფონდის სტრატეგიების მორგება ქვეყნის შიგნით მოსახლეობისა და რეგიონების სპეციფიკური საჭიროებების დასაკმაყოფილებლად. სოციალური საბინაო ფონდის ჩამოყალიბება არის სტრატეგიულად სწორი მიდგომა საბინაო გამოწვევების გადაჭრის, სოციალური თანასწორობის, საერთო ეკონომიკური და სოციალური კეთილდღეობის ხელშეწყობისთვის.

სახელმწიფო ბინათმშენებლობის ფონდის განკერძოება - ისტორიული ექსკურსი

საქართველოში, საბჭოთა კავშირის სამოციანი წლების დასაწყისში, საბინაო სექტორის განვითარების ფარგლებში, ბინათმშენებლობის ახალი ფორმის - საბინაო-სამშენებლო კოოპერატივების შექმნის წყალობით, მილიონობით მოქალაქემ შეძლო ბინის მფლობელი გამხდარიყო (ჭანტურია, 2000). ამ პერიოდში ბინის მფლობელობის დამადასტურებელ დოკუმენტად ორდერი გაიცემოდა, სადაც მითითებული იყო ინფორმაცია მფლობელისა და მასთან მცხოვრები ოჯახის წევრების ვინაობისა და მათი ნათესაური კავშირის შესახებ (Jordan, 2008).

საბჭოთა სივრცეში არსებული საბინაო კრიზისის დაძლევის მიზნით ჯერ კიდევ 1920-იანი წლებიდან ხელისუფლებამ დაინტერესებულ პირებთან სახსრების გაერთიანების მიზნით სამშენებლო კოოპერაციების იდეას ჩაუყარა საფუძველი. 1924 წლის 24 აგვისტოს მიიღეს დადგენილება „საბინაო კოოპერაციების შესახებ“, რომელიც ითვალისწინებდა მთელი მოსახლეობის ჩართულობას მუშათა კლასის სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებაში, საბინაო სექტორის გაძლიერებისა და განვითარების მიზნით. საბინაო კოოპერატიული ამხანაგობები იყოფოდა შემდეგ კატეგორიებად: საბინაო-საიჯარო კოოპერატიული ამხანაგობა, რომელიც მოგვიანებით „შაკტებად“ იწოდებოდა, მუშათა საბინაო-სამშენებლო კოოპერატიული და საერთო-საქალაქო საბინაო-სამშენებლო კოოპერატიული ამხანაგობა (ჯორბენაძე, 1973). ამხანაგობის თითოეული წევრი ინდივიდუალური, სავალდებულო შენატანის, „პაის“ გზით მონაწილეობას იღებდა კოოპერატიული საცხოვრებელი სახლის მშენებლობაში (ნინუა, 2010).

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, ჯერ კიდევ მოქმედი სამოქალაქო კოდექსის მიღებამდე, სახელმწიფომ მასობრივად დაიწყო როგორც საბინაო, ისე კოოპერატიულ-სამშენებლო ფონდში რიცხული ბინების პრივატიზაცია, რის თაობაზეც ბინის მფლობელებთან პრივატიზაციის ხელშეკრულების გაფორმებას „სახლმმართველობები“ უზრუნველყოფდნენ, აღნიშნული დოკუმენტი კი, არქივირების მიზნით, ქალაქის ტექნიკური ინვენტარიზაციის

ბიუროს გადაეცემოდა (საქართველო. საქართველოს მშენებლობისა და ურბანიზაციის სამინისტრო, 1999). შედეგად, მხოლოდ სახელმწიფოს ნაცვლად, ქვეყანამ, თითოეული საცხოვრებელი კორპუსის ფარგლებში, მრავალი ინდივიდუალური მესაკუთრე მიიღო, რის გამოც აუცილებელი გახდა ბინის მესაკუთრეთა ორგანიზების ახალი ფორმის შემოღება (Jordan, 2008).

1950-იანი წლებიდან მოყოლებული ინვესტიცია საბინაო სექტორში განვითარების მნიშვნელოვან სტრატეგიად არ იყო მიჩნეული და ფასდებოდა როგორც „რესურსების შთანთქმელი“, „სამომხმარებლო პროდუქტი“ და „სოციალური დანახარჯი“. თავდაპირველი ჩანაფიქრით „ხრუმოვკები“ 30 წელზე გათვლილი დროებითი საცხოვრებელი უნდა ყოფილიყო, რომელსაც მოგვიანებით, ტიპური საცხოვრებელი კორპუსები ჩაანაცვლებდა. ყურადსაღებია სტატისტიკა, რომლის თანახმადაც „ხრუმოვკების“ მშენებლობის 12 წლის განმავლობაში საბჭოთა კავშირის მოსახლეობის 54%-ის დაკმაყოფილება მოხერხდა, რამაც თავის მხრივ არსებული საბინაო კრიზისი შეამსუბუქა. ქალაქების განაშენიანების თვალსაზრისით არსებული „კომუნალკებისა“ და „ბარაკის“ ტიპის საცხოვრისების ფონზე, „ხრუმოვკის“ ტიპის ბინები, რომლებსაც ინდივიდუალური სანიტარული კვანძი და ცენტრალური გათბობა გააჩნდა, წინადადებული ნაბიჯი იყო. ამ ტიპის საცხოვრებელ სახლებს ექსპლუატაციის ვადა 50 წლით განესაზღვრა და იმთავითვე არსებული საბინაო დეფიციტის აღმოფხვრის დროებით და ყველაზე ეფექტიან ღონისძიებად განიხილებოდა, ვინაიდან მაშინდელი საბჭოთა ხელისუფლება აქცენტს დანახარჯებისა და სამშენებლო პერიოდის შემცირებაზე აკეთებდა (ჯორბენაძე, 1973).

ამ ტიპის სახლების მთავარი მახასიათებელი ის იყო, რომ ჭერის სიმაღლე არ აღემატებოდა 2.5 მეტრს და არ იყო ლიფტი, კაპიტალური გარემონტების შემთხვევაში კი სახლს შესაძლოა 150 წელი გაეძლო. თუმცა, დროთა განმავლობაში სხვა რეალობა დადგა სახეზე. მოსახლეობამ უნებართვო მიშენებების განხორციელება დაიწყო, რამაც დროთა განმავლობაში ხელი შეუწყო შენობის დაზიანების გაღრმავებას.

1980-იანი წლების მეორე ნახევრიდან შემცირდა სახელმწიფოს ხარჯი ბინათმშენებლობაში, ვინაიდან, უფრო აქტიური ხელშეწყობა ჰქონოდა კერძო სექტორს ამ მიმართულებით, რომ განვითარებულიყო კოოპერატიული მშენებლობები (Kemen, 2001).

საქართველოში საბინაო კრიზისი 1980-იანი წლებიდან იწყება, როდესაც მთიან რეგიონში ბუნებრივი კატასტროფების შედეგად უსახლკაროთა რიცხვი მნიშვნელოვნად გაიზარდა, ამას დაემატა ომის შედეგად უსახლკაროდ დარჩენილი დევნილი მოსახლეობაც. ეკომიგრანტებისა და დევნილების, აგრეთვე, საბჭოთა ხელისუფლების მიერ სხვადასხვა ჯგუფების წინაშე აღებული ვალდებულებების შედეგად 1990-იანი წლებიდან საბინაო კრიზისი დაიწყო (Asabashvili et al., 2018).

საბინაო ფონდის თანამედროვე გამოწვევები

საქართველოში სოციალურ-საბინაო ფონდთან დაკავშირებით, აქტიური ქმედებისა და პოლიტიკის გატარების, აგრეთვე, ნორმატიული ბაზის შექმნის ვალდებულება, გამომდინარეობს კონსტიტუციური დათქმებიდან და საერთაშორისო კონვენციებიდან. საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად: „სახელმწიფო ზრუნავს ადამიანის ჯანმრთელობისა და სოციალურ დაცვაზე, საარსებო მინიმუმითა და ღირსეული საცხოვრებლით უზრუნველყოფაზე, ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე. სახელმწიფო ხელს უწყობს მოქალაქეს დასაქმებაში. საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფის პირობები განისაზღვრება კანონით“. ამასთან, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად: „ყოველ ადამიანს აქვს უფლება ჰქონდეს ცხოვრების ისეთი დონე, საკვების, ტანსაცმლის, საცხოვრებლის, სამედიცინო მოვლისა და საჭირო სოციალური მომსახურეობის ჩათვლით, რომელიც აუცილებელია თვითონ მისი და მისი ოჯახის ჯანმრთელობისა და კეთილდღეობის შესანარჩუნებლად და უფლება უზრუნველყოფილი იყოს უმუშევრობის, ავადმყოფობის, ინვალიდობის, ქვრივობის, მოხუცებულობის ან მისგან დამოუკიდებელ გარემოებათა გამო არსებობის საშუალებათა დაკარგვის სხვა შემთხვევაში.“ ეკონომიკური, სოციალური და კულტურული უფლებების შესახებ საერთაშორისო პაქტის მე-11 მუხლის თანახმად, წინამდებარე პაქტის მონაწილე სახელმწიფოები აღიარებენ, რომ ეს უფლებები გამომდინარეობს ადამიანის პიროვნული ღირსებიდან. შესაბამისად, თითოეული ადამიანის უფლებაა, მას და მის ოჯახს ჰქონდეს ცხოვრების სათანადო დონე, შესაფერისი, კვების, ტანისამოსის და ბინის ჩათვლით. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ფ“ ქვეპუნქტის თანახმად: „უსახლკაროთა თავშესაფრით უზრუნველყოფა და რეგისტრაცია“ თვითმმართველი ერთეულის ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა, რომლის ფარგლებშიც, თბილისის მუნიციპალიტეტის მაგალითზე შესაბამისი პროექტი ხორციელდება.

აღსანიშნავია, რომ ამაჟამად არსებულ კორპუსებზე მიშენებისა ან დაშენების საკითხებს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის დადგენილება N14-39 - „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ არეგულირებს, რომელიც პირდაპირ უთითებს, რომ „სამშენებლო სამუშაოების განხორციელება დაუშვებელია ისეთ მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლებზე, რომელთა საცხოვრებლის სიმაღლე იატაკიდან ჭერამდე 2,7 მ-ზე ნაკლებია, არ გააჩნიათ ლიფტი, რომელთა ექსპლუატაციის ვადა მაქსიმუმ 50 წლამდეა განსაზღვრული“. აღნიშნული ჩანაწერის გათვალისწინებით, დღეს „ხრუშჩოვკის“ ტიპის ბინებზე რაიმე სახის მიშენება-დაშენების განხორციელება პრაქტიკულად გამორიცხულია.

მუნიციპალური საბინაო პოლიტიკა საქართველოში

საქართველოს კონსტიტუციის თანახმად, სახელმწიფო პასუხისმგებელია მოქალაქეებისთვის ღირსეული საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფასა და ოჯახის კეთილდღეობის დაცვაზე.

ურბანული კვლევების ენციკლოპედია „საბინაო პოლიტიკა“ განმარტავს, როგორც მთავრობის მოქმედების ერთობლიობას საცხოვრებელი უზრუნველყოფის ამოცანების მიღწევის მიზნით. ამოცანა, შესაძლოა, მოიცავდეს როგორც არსებული საცხოვრებელი ფონდის ხარისხის გაუმჯობესებას, ისე უსახლკაროთა პრობლემის მოგვარების მიზნით არაერთი ღონისძიების განხორციელებას (Clapham, 2010). საქართველოში საბინაო სისტემის მართვა ინსტიტუციური და ტერიტორიული დეცენტრალიზაციის თვალსაზრისით გადანაწილებულია სახელმწიფოსა და მუნიციპალურ დონეზე. მუნიციპალიტეტი ახორციელებს კომპაქტურ დასახლებებში ფართების დაკანონების პროცესს, ამასთან, დანერგილია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობების განვითარების ხელშეწყობი სხვადასხვა ღონისძიება. არსებული საბინაო ფონდის მოვლა-პატრონობის ერთ-ერთი კომპონენტია ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის განვითარების ხელშეწყობა. ამ თვალსაზრისით მუნიციპალიტეტის მერიასა და გამგეობას შორის გამოიჯნულია კომპეტენციები (Asabashvili et al., 2018).

2010 წლიდან ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიამ დანერგული საცხოვრებელი სახლების მაცხოვრებელთა კომპენსაციის პროგრამა დაამტკიცა, რომლის მიხედვითაც გამგეობას ავარიულ შენობაში მაცხოვრებელი პირები, განუსაზღვრელი ვადით, ქირით უნდა გაეყვანა. რასაკვირველია, აღნიშნული შეთავაზება, დედაქალაქის მუნიციპალიტეტისთვის არსებულ მთავარ გამოწვევას, ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების პროცესში, ვერ აგვარებდა და ადგილობრივი მაცხოვრებლების სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო გარემოს შექმნის მიზნით, დროებით ღონისძიებას წარმოადგენდა.

2012 წლის 26 დეკემბრის N35.50.1312 დადგენილებით ქალაქ თბილისში დანერგული და საცხოვრებლად გამოუსადეგარი სახლების მაცხოვრებელთა პროგრამის ინსტრუქცია დამტკიცდა, რასაც 2015 და 2018 წლებში ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს მიერ ბიუჯეტით გათვალისწინებული, დანერგული სახლების მაცხოვრებელთა კომპენსაციის ქვეპროგრამის წესის დამტკიცება მოჰყვა. აღნიშნული პროგრამები ითვალისწინებდა ბინის ქირის კომპენსაციას იმ პირებისთვის, ვისაც გააჩნდა სხვადასხვა პირობების შედეგად უვარგისი ან დანერგული საცხოვრებელი და სხვა ალტერნატიული საცხოვრებელი ფართი არ გააჩნია. გარდა ამისა, გასათვალისწინებელია იმ ბენეფიციართა რიცხვი, რომლებიც სოციალურად დაუცველები ან/და სხვადასხვა სტიქიური უბედურებების შედეგად დაზარალებული პირები არიან (Asabashvili et al., 2018).

დედაქალაქში, აგრეთვე, ხელმისაწვდომია მუნიციპალური საცხოვრისი, შესაბამისად, შექმნილია აღნიშნული სერვისით სარგებლობის სტანდარტი და განსაზღვრულია პირთა წრე. აღსანიშნავია, რომ სოციალური საცხოვრებლები გავრცელებულია ისეთ ქვეყნებში როგორც არის ავსტრია, შვედეთი და ნიდერლანდები, სადაც მოსახლეობის 30%-ზე მეტი სოციალურ საცხოვრებელში ცხოვრობს (Clarke, 1992). ამავდროულად ესპანეთი, ირლანდია და ხორვატია გამოირჩევა საკუთრების მაღალი ინდექსით, რაც იმას ნიშნავს, რომ მოსახლეობის 80% საცხოვრებელი სახლის კერძო მესაკუთრეა (Agrawal, 2001).

„ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების წესის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის

მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2022 წლის 6 მაისის N10-48 დადგენილების საფუძველზე, ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის უსაფრთხო ქალაქთმშენებლობის უზრუნველყოფისა და დედაქალაქის იერსახეზე ზრუნვის მიზნით, დადგინდა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მდებარე ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების პირობები და პროცედურა. წესის თანახმად, ავარიული სახლის ჩანაცვლებად განისაზღვრა დემონტაჟი და მის ადგილას ახალი და მდგრადი შენობა-ნაგებობის განთავსება ან/და საზოგადოებრივი სივრცის მოწყობა, ისე რომ დაცული იყოს დაინტერესებული პირების საკუთრების უფლება და სხვა კანონიერი ინტერესები. აღნიშნული დადგენილებით დამტკიცებული წესის მე-2 მუხლის „თ“ ქვეპუნქტისა და მე-4 მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, ავარიული სახლების ჩანაცვლებას ახორციელებს პროექტის განმახორციელებელი - ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი „თბილისის განვითარების ფონდი“ (ს/ნ 404384974) (ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება, 2022).

საცხოვრებლით უზრუნველყოფა, როგორც ინსტიტუციური რეფორმა

არსებული საბინაო ფონდის მდგომარეობის გათვალისწინებით, სახელმწიფო იძულებული გახდა, დაინტერესებული პირების საცხოვრისით დაკმაყოფილების მიმართულებით ქმედითი ნაბიჯები გადაედგა. უსახლკარობის პრობლემა 1990-იანი წლების ობიექტური მიზეზების გარდა, შენობების ვარგისიანობის ვადის გასვლასა და მენაშენეთა მიერ შეუსრულებელ ვალდებულებებს უკავშირდება. ამასთან, აქტიურად მიმდინარეობს უსახლკარო პირთა ერთიანი მონაცემთა ბაზის შექმნა და მათი ეტაპობრივი დაკმაყოფილება. აღნიშნული პროცესების პარალელურად ხორციელდება დევნილ პირთა მიერ ფაქტობრივად დაკავებული ფართების დაკანონების პროცესი.

დევნილთათვის გრძელვადიანი საცხოვრებელი ფართების პრივატიზაცია წარმოადგენს დევნილთა მიმართ სახელმწიფო სტრატეგიის განსახორციელებლად მთავრობის მიერ სამოქმედო გეგმაში გათვალისწინებულ გრძელვადიანი განსახლების ერთ-ერთ სამუშაოებს.

პრივატიზაცია არის დევნილი ოჯახების დროებით სარგებლობაში არსებული ფართების კერძო საკუთრებაში გადაცემის პროცესი, მათი გრძელვადიანი განსახლებისა და საცხოვრებელი ფართით უზრუნველყოფის მიზნით (<http://mra.gov.ge/geo/static/2653> 21.12.2023). სახელმწიფო, აგრეთვე, იღებს ვალდებულებას დევნილის საკუთრების უფლების დაცვაზე მის მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე, შესაბამისად, სახელმწიფო აღიარებს დევნილის მუდმივ საცხოვრებელ ადგილზე დატოვებული უძრავი ქონების რესტიტუციის უფლებას, რომელიც მემკვიდრეობით გადადის (კანონი: საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ 1996). დევნილთა უფლებების დაცვის მიზნით შექმნილი საკანონმდებლო სივრცე პირველია, რომელიც განსაზღვრავს სათანადო საცხოვრისის სტანდარტს, სულადობის შესაბამისად ადგენს საცხოვრებლის მინიმალურ მოცულობებს და ქმნის სპეციალური საბინაო ფონდის შექმნის შესაძლებლობას. აღსანიშნავია, რომ ამ პროგრამის ფარგლებში ღირსეული საცხოვრებელი

პირობების შექმნის მიზნით თანამედროვე საცხოვრებელი კორპუსების მშენებლობა ამჟამად ზუგდიდის მუნიციპალიტეტში მიმდინარეობს.

გრძელვადიანი გადაწყვეტა მიღწეულად მიიჩნევა მაშინ, როდესაც იძულებით გადაადგილებულ პირებს აღარ სჭირდებათ იძულებით გადაადგილებასთან დაკავშირებული რაიმე კონკრეტული დახმარება და დაცვა, შეუძლიათ ისარგებლონ ადამიანის უფლებებით მათი დევნილობის ნიშნით ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე. აღნიშნული მიიღწევა შემდეგი გზებით: მუდმივ საცხოვრებელ ადგილას მდგრადი რეინტეგრაციით (დაბრუნების უფლება), თავშესაფარ ადგილებში რეინტეგრაციით (ადგილობრივი ინტეგრაცია) ან ქვეყნის სხვა ნაწილში განსახლებით.

იძულებით გადაადგილებულ პირთა პრობლემების გრძელვადიანი გადაწყვეტა ჩამოყალიბებულია გაეროს სახელმძღვანელო პრინციპებში იძულებით გადაადგილების შესახებ, რომელიც დევნილთა უფლებების განსაზღვრისათვის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დოკუმენტს წარმოადგენს.

საერთაშორისო პრინციპებს საქართველოს კანონმდებლობაც ითვალისწინებს. იძულებით გადაადგილებულ პირთა მუდმივ საცხოვრებელ ადგილებზე დაბრუნებამდე, სახელმწიფოს პრიორიტეტებად კვლავ მათი გრძელვადიანი საცხოვრებლით უზრუნველყოფა და სოციალურ-ეკონომიკური ინტეგრაციის ხელშეწყობა რჩება. დღეს დევნილთა სამინისტრო კომპაქტურ ჩასახლებებს ადმინისტრაციულად „ხურავს“ მაშინ, როდესაც იქ მცხოვრები ყველა დევნილი დაკმაყოფილებულია გრძელვადიანი საცხოვრებლით. ეს პროცესი სამი ძირითადი ფორმით ხორციელდება: 1. პრივატიზება: კომპაქტური ჩასახლება, რომელიც სრულად არის პრივატიზებული და მისი მოვლა-პატრონობა უკვე იქ მცხოვრები მესაკუთრეების და ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის პასუხისმგებლობას წარმოადგენს; 2. დაცლა: დევნილები განასახლეს ან დროებით გაიყვანეს სხვაგან, კომპაქტური ჩასახლების შენობის პოტენციური ან ფაქტობრივი ნგრევის გამო. შენობაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ან მუნიციპალიტეტი; 3. დაცლა: დევნილები საკუთარი სურვილით ან დევნილთა სამინისტროს პროგრამის ნაწილის ფარგლებში გადაიყვანეს სხვაგან, მაგრამ კომპაქტური ჩასახლება არ ინგრევა. შენობაზე პასუხისმგებელია საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ან მუნიციპალიტეტი. მას შემდეგ, რაც კომპაქტური ჩასახლების ობიექტი ადმინისტრაციულად დაიხურება, შენობას იღებენ დევნილთა სამინისტროს მონაცემთა ბაზიდან, ხოლო, პასუხისმგებლობა შენობაზე საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს ან მუნიციპალიტეტს უბრუნდება. დევნილთა სამინისტროს მიერ შენობის ზემოაღნიშნული სამი ფორმით ადმინისტრაციულად დახურვის შემთხვევაშიც, ხშირად დევნილები თუ სხვა უსახლკარო/სოციალურად დაუცველი ადამიანები იკავებენ და აგრძელებენ შენობაში ცხოვრებას, იმისდა მიუხედავად, რომ მათ (დევნილების შემთხვევაში) შესთავაზეს/ისინი დაკმაყოფილდნენ დროებითი ან გრძელვადიანი საცხოვრებლით. ამგვარი სიტუაციის აღსაწერად დევნილთა სამინისტრო იყენებს ტერმინს „ნაწილობრივ დახურვა“ (გაბრიელიძე, 2017).

რაც შეეხება ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების პროექტს, მისი განხორციელების პროცესში საჭირო გახდა ახალი სამართლებრივი აქტის შექმნა და უკვე არსებულში გარკვეული ცვლილებების შეტანა იმისთვის, რომ აღნიშნული პროექტი საკუთრების უფლებისა და ქალაქის ურბანული განაშენიანების დაცვის პარალელურად ეფექტიანად განხორციელდეს.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განხორციელებული სხვადასხვა პროექტი, რომელიც საცხოვრისზე პირის ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს, წარმოადგენს ერთგვარ საფუძველს იმისთვის, რომ დედაქალაქის მუნიციპალიტეტში და შემდგომ მის მაგალითზე, ქვეყანაში სოციალური საბინაო ფონდი შეიქმნას. სოციალური საბინაო ფონდი განიმარტება, როგორც „სახელმწიფოს აქტიური მონაწილეობით შექმნილი ხელმისაწვდომი საცხოვრებელი ფართი, რომელიც განკუთვნილია სპეციალური საჭიროების მქონე პირებისთვის. მათში მოიაზრება ისეთი ჯგუფები, რომელთაც არ შეუძლიათ თავისუფალ საბაზრო პირობებში უზრუნველყონ მოთხოვნილება ღირსეულ საცხოვრებელზე“. სოციალური საბინაო ფონდით დასაკმაყოფილებელ პირთა წრეში მოწყვლად ჯგუფებს შესაძლოა მიეკუთვნონ: უსახლკაროები, ოჯახები, რომლებსაც არ აქვთ მაღალი შემოსავალი, ხანდაზმულები, შშმ პირები, სტუდენტები, ოჯახური ძალადობის მსხვერპლი ქალები, დევნილები, მარტოხელა დედები და სხვ. (ყალიჩავა კ., 2022). შეფასების საკითხია, სოციოლოგიური მდგომარეობის თვალსაზრისით ამგვარი ჯგუფების რეალური საჭიროება - დაკმაყოფილდნენ ბინებით. უსახლკაროთათვის ბინებით გადაცემის ანალოგიით თუ ვიმსჯელებთ, თავშესაფრის მოთხოვა მოცემული მომენტისთვის მაღალია.

ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლის ჩანაცვლების პროექტი არის სოციალური საბინაო ფონდის ნაწილი, რომლის ფარგლებში შესაძლოა სამომავლოდ განხილული იყოს მოწყვლადი ჯგუფების დაკმაყოფილების საკითხი, ამასთან, სამართლებრივი თვალსაზრისით, საჭიროა საკითხის სამართლებრივი სისტემატიზაცია. საქართველოში საბინაო ფონდი არ არის მხოლოდ ავარიული სახლები. საბინაო ფონდის ნაწილია ისეთი ობიექტები, როგორიც არის დაუსრულებელი მშენებლობები, კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლები, კომპაქტური დასახლებები, საპრივატიზაციო ფონდი, კოოპერატიული მშენებლობების ფონდი.

საკუთრების უფლების წარმოშობისა თუ არსებული უფლების ობიექტის ჩანაცვლების პროცედურა რამდენიმე სამართლებრივ აქტს მოიცავს, მათ შორის არქიტექტურული დამუშავების თვალსაზრისით ზოგადი პროცედურული საკითხებია ასახული კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლების აღდგენა-რეაბილიტაციის პროცესზე და არ არის საუბარი საკუთრების უფლების ტრანსფორმაციის საჭიროებაზე. სამართლებრივად არ არის შეფასებული რეაბილიტაციის პროცესში საკუთრების ობიექტის ცვლილების გამო საკუთრების უფლების ფარგლების კორექტირება. ცალკე სამართლებრივი აქტით არის რეგულირებული საპრივატიზაციო საბინაო ფონდის განკერძოების საკითხები.

ავარიული შენობები, როგორც ეგზისტენციალური გამოწვევა

სხვადასხვა სოციალური დანიშნულების ავარიული შენობები არაერთი ქვეყნის ეგზისტენციალური გამოწვევაა. მსოფლიოს მასშტაბით დანგრეულ და მიტოვებულ შენობებზე ლიტერატურული პარალელიც კი ივლება, როდესაც მათ „მდუმარე მესაზღვრეებს“ ადარებენ, რომელთა ძველი ფასადები წარსული ეპოქის ისტორიებს ინახავს. მათი ისტორიები ხშირად შემორჩენილი არქიტექტურული სტილის მსგავსად, მრავალფეროვანია, რომელიც ეკონომიკური განვითარებასა და შეფერხებას, კულტურულ ძვრებსა და სოციალურ გარდაქმნებს ასახავს, გვახსენებენ ისტორიას, შემოქმედებასა და განვითარებას.

მსოფლიოს სხვადასხვა ქალაქს აქვს ძველი, მიტოვებული შენობების გარდაქმნის მაგალითები, სხვადასხვა მაღალშემოსავლიან, ტურისტული დანიშნულების ობიექტად. აღნიშნულ პროცესს „რევიტალიზაცია“ ეწოდება და გარდა ძველი შენობების განახლებისა, სხვა დამატებით ბენეფიტებიც აქვს, როგორც არის: ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა, ეკონომიკის გაძლიერება და ადგილობრივი მოსახლეობის ცხოვრების ხარისხის გაუმჯობესება. „რევიტალიზაციის“ პროცესი გულისხმობს არსებული შენობის იერსახის შენარჩუნებით მისთვის ახალი სიცოცხლის მინიჭებას. მაგალითისთვის, რევიტალიზაცია შემდეგ ქალაქებსა და ობიექტებზე განხორციელდა: ბოსტონში, „Quincy Market“ ოდესღაც ხმაურიანი ბაზარი. „რევიტალიზაციის“ პროექტმა ბაზარი გადააქცია პოპულარულ ტურისტულ ადგილად მაღაზიებით, რესტორნებით და სანახაობებით. ლონდონში ყოფილი ვიქტორიანული ეპოქის სასტუმრო გადაკეთდა მდიდრულ, თანამედროვე სასტუმროდ, მდინარე ტემზას განსაცვიფრებელი ხედებით. „რევიტალიზაციის“ პროექტმა შეინარჩუნა შენობის ისტორიული ფასადი და დაამატა თანამედროვე ინტერიერი და კეთილმოწყობა (Schmid, 2005).

მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყანაში, ავარიული შენობების, მათ შორის საცხოვრებელი სახლების საკითხის მოგვარება ყოვლისმომცველ და მრავალმხრივ მიდგომას მოითხოვს, რომელიც გულისხმობს როგორც სამთავრობო პოლიტიკის გატარებას, ისე საზოგადოების აქტიურ მხარდაჭერასა და კერძო სექტორის ჩართულობას (Kemen J., 2001). ავარიული სახლების ჩანაცვლების პროცესში, ყურადღების გამახვილება შესაძლებელია რამდენიმე მნიშვნელოვან ასპექტზე, როგორც არის შესაბამისი საკანონმდებლო რეგულაციის შემუშავება, სამშენებლო სტანდარტების დახვეწა, დაფინანსება, საგადასახადო შეღავათების შემოღება, გრანტებისა და სუბსიდიების მოპოვება, რომელიც განსაკუთრებით პოპულარულია ისტორიული ან კულტურული მემკვიდრეობის სტატუსის მქონე შენობა-ნაგებობების დაფინანსების პროცესში. მიტოვებული შენობების რევიტალიზაციის პროცესის წახალისება (Housing policy in Georgia, 2016), ისტორიული განაშენიანების უბნებში კულტურული მემკვიდრეობის კონსერვაციის აუცილებლობა, ტექნიკური მხარდაჭერა, რაც განხორციელებული თუ მიმდინარე პროექტების შესახებ ინფორმაციის ელექტრონულად განთავსებასა და ყველა დაინტერესებული პირისთვის მისი ხელმისაწვდომობის უზრუნველყოფას გულისხმობს. ასევე, მნიშვნელოვანია შენობების დაზიანების დროული იდენტიფიცირება და სამშენებლო პროცესის მონიტორინგი, მისი შესაბამისობის გადამოწმება საკანონმდებლო თუ შენობის ტექნიკური უსაფრთხოების მოთხოვნებთან. ამასთან, მნიშვნელოვანია საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება ევროპის ქვეყნებს შორის, რათა

დანგრეული სახლების პრობლემის მოსაგვარებლად ეფექტური სტრატეგიები შემუშავდეს. ჩამოთვლილი სტრატეგიების განსახორციელებლად აუცილებელია რეგიონის სპეციფიკური გამოწვევების გათვალისწინება.

საქართველოში ავარიული შენობების ჩანაცვლების პროცესი როგორც დედაქალაქის სხვადასხვა რაიონში, ისე ქვეყნის მასშტაბით სხვადასხვა მუნიციპალიტეტში მიმდინარეობს. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების პროცესი და ახალი შენობის მშენებლობა თბილისის მუნიციპალიტეტიდან დაიწყო.

საბინაო ფონდის განახლების საერთაშორისო გამოცდილება

პოსტსაბჭოთა სივრცის ქვეყნებიდან საქართველო ერთ-ერთია, რომელიც დადგა იმ გარდაუვალი აუცილებლობის წინაშე, რომ საბჭოთა კავშირის პერიოდში აშენებული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლებისთვის ქმედითი ნაბიჯები გადაედგა. ავარიული საცხოვრებელი ფონდის განახლების მიზნით, საბჭოთა სივრცის ქვეყნებმა სხვადასხვა სტრატეგია აირჩიეს, მათ შორის რუსეთმა, რომელმაც ფონდის განახლების მიზნით სახელმწიფო სტრატეგიული გეგმა დაამტკიცა. აღნიშნული პროგრამის თანახმად, განსაზღვრულია სხვადასხვა სოციალური ჯგუფი, რომელიც საცხოვრებელი ფართით კმაყოფილდება. ამასთან, რუსეთის ფედერაციაში ავარიული საცხოვრებელი სახლის ჩასანაცვლებლად მესაკუთრეთა 2/3-ით თანხმობა საკმარისია, რასაც მასიური პროტესტი მოჰყვამს პროექტის მოწინააღმდეგე მესაკუთრეების მიერ.

რუსეთში, საქართველოს მსგავსად, საბინაო ფონდის განახლებაზე ზრუნვა ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს დაევალათ. მუნიციპალიტეტების მიერ განისაზღვრა ჩასანაცვლებელი არეალები და პრიორიტეტი იმ ადგილებს მიენიჭა, სადაც ავარიული სახლების ექსპლუატაციაში ყოფნის ვადა 78 წელს აღწევს და ამასთანავე, წარმოადგენს მჭიდროდ დასახლებულ საცხოვრებელ ერთეულს. აღნიშნული პროექტის განხორციელების მიზნით შესაძლებელია სახელმწიფოს ან მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული მიწის რესურსის გამოყენება. რუსეთში არსებული კანონის თანახმად, არაპრიორიტეტულ უბნებში ავარიული სახლის ჩანაცვლების პროცესში იმართება მესაკუთრეთა საერთო კრება, გადაწყვეტილების მისაღებად საჭიროა ხმათა 2/3, ხოლო, დარჩენილი 1/3-ის მიერ წინააღმდეგობის გაწევის შემთხვევაში, აღნიშნული მესაკუთრეები ექვემდებარებიან ფულად კომპენსაციას.

ბელარუსში ერთ-ერთ ყველაზე პრიორიტეტულ მიმართულებად ითვლება მოსახლეობის უზრუნველყოფა ხელმისაწვდომი და კომფორტული საცხოვრებელით. მოქალაქის უფლება საცხოვრებელზე ბელარუსიის კონსტიტუციით არის გარანტირებული, გარდა ამისა მოქმედებს საბინაო კოდექსი. სახელმწიფო აქტიურად ახორციელებს საბინაო ფონდის მშენებლობას სხვადასხვა სოციალური ჯგუფებისთვის უსასყიდლოდ გადასაცემად ან მათთვის შეღავათიანი პირობებით მისაყიდად, ამასთან მოქმედებს ერთჯერადი სუბსიდიებისა და შეღავათიანი კრედიტების პროგრამა. აღნიშნული მიმართულების გარდა ქვეყნის გამოწვევად რჩება ავარიული შენობა-ნაგებობების რეკონსტრუქციისა და გამაგრებითი სამუშაოების წარმოების პროცესი. ხელისუფლება ფიქრობს, რომ აღნიშნული ღონისძიებები ბევრად უფრო იაფია, ვიდრე ახალი კორპუსების მშენებლობა. საბჭოთა სივრცის

სხვადასხვა ქვეყანაში „ხრუმჩოვკის“ ტიპის საცხოვრებელ სახლებზე დაკვირვებამ აჩვენა, რომ ექსპლუატაციის ვადის გასვლის შემდგომ ასეთი შენობების გამაგრება-გამდიერების სამუშაოები მხოლოდ დროებითი ღონისძიებაა და არა პრობლემის გრძელვადიანი მოგვარება.

ყაზახეთის მრეწველობისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტროს განცხადებით, ქვეყანაში 3000-ზე მეტი ავარიული საცხოვრებელი სახლია. საბინაო და კომუნალური განვითარების სახელმწიფო პროგრამა 2020-2025 წლებში საბინაო ფონდის განახლების მექანიზმს ითვალისწინებს. მესაკუთრეებს არანაკლებ საკუთრებაში არსებული ფართის სანაცვლო ფართი ეძლევათ, მაგრამ არანაკლებ ერთოთახიანი ბინა. პროგრამა ითვალისწინებს მცირე ზომის ბინების არსებობას ახალ პროექტებში, რომელიც შემდგომში კომერციული მიზნით გაიყიდება. ახალი საცხოვრებელი კორპუსის მშენებლობის ღირებულება და გასაყიდი ბინების ფასი 1 კვ.მ-ზე საექსპერტო შეფასებით დგინდება (<https://lsm.kz>, 2022). აღმათის მაცხოვრებლები 2023 წლიდან ახალი საცხოვრებელ სახლებში შეძლებენ ცხოვრებას. ავარიული სახლების არსებობა და მათი ჩანაცვლების გზების ერთ-ერთი მნიშვნელოვან საკითხად რჩება რეგიონში. აღსანიშნავია, რომ მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების 40% დანგრეულია. კერძო დეველოპერები 17 მრავალბინიან საცხოვრებელ სახლს აშენებენ.

ყაზახეთში გაწერილია ბინათმშენებლობის გეგმა, რომელიც ეტაპობრივად ავარიული სახლების ჩანაცვლებას ითვალისწინებს. ავარიული სახლების ჩანაცვლების პროცესი არსებული ავარიული შენობების დემონტაჟსა და მის ნაცვლად ახალი მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების მშენებლობას, მათ შორის სარემონტო სამუშაოების წარმოებას ითვალისწინებს. ყაზახეთის მაგალითით ირკვევა, რომ აღნიშნული სამუშაოების წარმოება სხვადასხვა კომპანიას შეუძლია. აღნიშნული პროექტი სახელმწიფო და მუნიციპალური ბიუჯეტის დაფინანსებით ხორციელდება, უმეტესი წილი ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტზე მოდის (<https://krisha.kz>, 2022). ამასთან, იგეგმება შენობების გამაგრება-გამდიერებითი სამუშაოები და საცხოვრებელი კორპუსების ინვენტარიზაცია, შეიქმნება არსებული სიტუაციის ამსახველი პასპორტები, რაც ყველა დაინტერესებულ მოსახლეს შესაძლებლობას მისცემს გაეცნოს კორპუსის ტექნიკურ მდგომარეობას. (<https://vlast.kz/novosti/>, 2022).

საქართველოში, თბილისის მაგალითზე ეკონომ კლასის რემონტის თანხა მუნიციპალური ბიუჯეტიდან იხარჯება, ყაზახეთი კი ამ ღონისძიებისთვის სხვადასხვა ფონდის მოძიებას განიხილავს შესაძლებლად. ვინაიდან, აუცილებელია მესაკუთრეებისთვის გადაცემული ახალი ბინა მასში შეუფერხებლად ცხოვრების შესაძლებლობას იძლეოდეს, სარემონტო სამუშაოებზე დასახარჯი თანხის კერძო სექტორიდან მოძიება გაუმართლებელია.

აღმათიში ჯამურად 2 000 000 კვ.მ-ის მშენებლობა იგეგმება ავარიული სახლების ჩანაცვლების პროგრამის ფარგლებში. ექსპერტები გამოთქვამენ მოსაზრებას, რომ ასეთი მასშტაბური მშენებლობები ავარიული სახლების ჩანაცვლების პრობლემის მოგვარებასთან ერთად, რესურსების გადანაწილებისა და მათი საკმარისობის განსაზღვრის აუცილებლობას ქმნის (<https://vlast.kz/novosti/>, 2022).

ჩანაცვლების პროგრამას ყაზახეთში ბევრი კრიტიკოსი გამოუჩნდა. მათი მოსაზრების თანახმად, მრავალსართულიანი ახალი მშენებლობების შედეგად ირღვევა ურბანული ბალანსი, ვინაიდან ახალი მრავალსართულიანი კორპუსი უფრო მეტი მიწის რესურსის მოხმარებას საჭიროებს, რაც ნაწილობრივ მიმდებარე ტერიტორიების ათვისებას გულისხმობს (<https://informburo.kz/>, 2022). გარდა ამისა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის რაოდენობა იქნება არასაკმარისი, ხოლო პირადი ტრანსპორტის გადაადგილება შეიზღუდება. ყაზახეთში შეინიშნება ცენტრალური უბნების მჭიდროდ განაშენიანება, რომელიც ტვირთავს ცენტრს და გარეუბნების ურბანული განვითარების შემაფერხებელ ფაქტორს წარმოადგენს. კრიტიკოსების განცხადებით ქაოტურად განთავსებულ მაღალ სართულიან შენობებს, ქარის სიჩქარისა და შესაბამისად ამინდის პროგნოზის შეცვლაც კი შეუძლია. „ქალაქ აღმათის არქიტექტურული იერსახის ფორმირებისა და ურბანული დაგეგმარების წესები“ ის დოკუმენტია, რომლითაც განისაზღვრება განაშენიანების კოეფიციენტები, ურბანული განვითარების პოლიტიკა, როგორც მჭიდროდ დასახლებულ, ისე ისტორიულ-კულტურული ძეგლების დაცულ ზონებში.

დანგრეული უბნების განაშენიანება შესაძლოა, განიხილებოდეს ერთ სექტორად ან ცალკე მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსების ჩანაცვლებად. ინვესტორებთან მოლაპარაკებები გულისხმობს მათთვის თავისუფალი მიწების საკუთრებაში გადაცემას, შემდგომში მათზე კომპლექსური მშენებლობების წარმოების მიზნით (<https://kz.kursiv.media>, 2022).

დანგრეული კორპუსების დროებით ალტერნატიული ფართის შეთავაზება და ქირით გაყვანა ხდება პრინციპით „ოთახი - ოთახისთვის“, მათი სულადობის მიუხედავად. ბინებზე გაზრდილი მოთხოვნის გამო ბოლო 5 წლის განმავლობაში ყაზახეთში ქირის საფასური სამჯერ გაიზარდა.

კეთილმოწყობილი სახლისა და მოსახერხებელი საცხოვრებელი გარემოს ხელმისაწვდომობის პრობლემა ამერიკის შეერთებულ შტატებშიც მწვავედ დგას. აღნიშნული მიზანი მკაფიოდ ჩამოყალიბებდა ჯერ კიდევ ნახევარი საუკუნის წინ „საცხოვრისის შესახებ აქტში“ (Hendey et al., 2014). საცხოვრისის უფლების დაცვა უმნიშვნელოვანესია, ეკონომიკური თვალსაზრისით, „საზოგადოების ფენებად დაყოფის პროცესში, სადაც საზოგადოება მატერიალურ კეთილდღეობასა და შესაძლებლობებს ორ უკიდურესობად ყოფს - ესაა ტენდენცია, რომელიც უფრო და უფრო დიდ ნაპრალებს წარმოშობს ქვეყნის მოსახლეობის უმდიდრეს და დანარჩენ, განსაკუთრებით უღარიბეს ნაწილს შორის; წარმოქმნის უთანასწორობას, რომელსაც აქვს აშკარა რასობრივი ელფერი და შეუძლებელს ხდის დემოკრატიის არსებობას“ (Bratt et al., 2006). ადრინდელ ეპოქაში მჭიდროდ დასახლებული ურბანული არეალები ქოლერის ეპიდემიამ და 1871 წლის ჩიკაგოს ხანძარმა გაანადგურა. საზოგადოების გამოხმაურების შედეგი იყო კანონის მიღება „მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების“ შესახებ, რამაც მასობრივ მშენებლობას ჩაუყარა საფუძველი. მიუხედავად იმისა, რომ ამერიკელების საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება მეცხრამეტე საუკუნიდან დაიწყო, დღესაც გაუმართავი ელექტროგაყვანილობის გამო გაჩენილი ხანძრები ძალიან ხშირია (Bratt et al., 2006).

ლათინურ ამერიკაშიც, პოსტსაბჭოთა ქვეყნების მსგავსად, საცხოვრისების პრობლემის მოგვარება 1950-იანი წლებიდან დაიწყო. განვითარებულ ქვეყნებში არსებული საცხოვრისები თუ ქირავნობით ურთიერთობებს წარმოადგენდა, ლათინურ ამერიკაში დაკავებული ფართების პრივატიზაცია მალევე განხორციელდა (Guerrero, 2016). ქვეყანა იცნობს თავისუფალი მიწის ნაკვეთების თვითნებურად დაკავების პრაქტიკას. შედეგად 1990-იან წლებში პერიფერიულ უბნებში მდებარე დაბალი ხარისხის მიწებზე საცხოვრისების მასიური მშენებლობა დაიწყო, რომელიც მინიმალურ მოთხოვნილებებს აკმაყოფილებდა. ამგვარი უბნების განაშენიანებამ იქ მაცხოვრებლებისათვის შეზღუდა დასაქმების, განათლების მიღების, შეუფერხებლად გადაადგილებისა და ხელმისაწვდომობის შესაძლებლობა (Guerrero, 2016).

ბრაზილიას არაფორმალური დასახლებების ე.წ. „ფაველების“ დიდი ხნის ისტორია აქვს. აღნიშნული ტერმინი პირველად მე-19 საუკუნის დასაწყისიდან მოდის. მსგავსი ტიპის დასახლებების რეალურ პრობლემად სოფლიდან ქალაქებისაკენ დიდი მიგრაციის შედეგად იქცა (Ferguson, 2012). 2003 წლიდან საბინაო სექტორის მიმართ ინტერესი განახლდა და 2004 წელს საბინაო ფონდის განვითარების კონცეფცია ჩამოყალიბდა. 2009 წლიდან კი პროგრამა „ჩემი სახლი ჩემი სიცოცხლეა“ დაიწყო, რომლის ფარგლებშიც ორი წლის განმავლობაში 2 000 000 კვ.მ. აშენდა. 2016 წლიდან დროებითმა მთავრობამ გამოთქვა პროგრამის გაგრძელების სურვილი არსებული ეკონომიკური პირობების შესაძლებლობის ფარგლებში, რამაც მშენებლობების მასიური ხასიათი შეაფერხა (Arkus, 2006).

დასკვნა

დასკვნის სახით, უნდა ითქვას, რომ სამეცნიერო-კვლევით სტატიაში მიმოხილული იქნა საქართველოში საბინაო რეფორმის როგორც ისტორიული ასპექტები, ასევე, თანამედროვე მოწესრიგების საკითხები. დადებითად უნდა შეფასდეს ავარიული საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების მიმდინარე პროგრამა, როგორც სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის საუკეთესო შესაძლებლობა.

მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე განხორციელებული სხვადასხვა პროექტი, რომელიც საცხოვრისზე პირის ხელმისაწვდომობას უზრუნველყოფს, წარმოადგენს ერთგვარ საფუძველს იმისათვის, რომ დედაქალაქის მუნიციპალიტეტში და შემდგომ მის მაგალითზე, ქვეყანაში სოციალური საბინაო ფონდი შეიქმნას. ზემოაღნიშნული საბინაო ფონდი უზრუნველყოფს საქართველოს ტერიტორიაზე შესაბამისი პირთა ჯგუფების ღირსეულ საცხოვრებელზე მოთხოვნილების დაკმაყოფილებას. აქედან გამომდინარე, არსებობს იმის ობიექტური საჭიროება, რომ შეიქმნას სისტემატიზებული სამართლებრივი დოკუმენტი - საბინაო კოდექსი, რომელიც გააერთიანებს საკუთრების უფლების ობიექტებზე საკუთრების უფლების წარმოშობის, შეცვლისა და შეწყვეტის ასპექტებს, ამასთან, იმსჯელებს კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის მესაკუთრეებისათვის უფლების რეალიზაციის ქმედით მექანიზმებზე და გააერთიანებს მაცხოვრებელთა უფლება-მოვალეობებს, საერთო სარგებლობის ფართების მართვისა და განკარგვის თავისებურებების გათვალისწინებით. საბინაო კოდექსის მიღებით, შესაძლებელი იქნება აღმოიფხვრას ინსტიტუციური და ნორმატიული დეფიციტები, შემდგომში მესაკუთრეთა გაერთიანებების ეფექტიანი მართვის გათვალისწინებით.

გამოყენებული ლიტერატურა

- გაბრიელიძე, გ. (2017). თბილისი. *ცხინვალის რეგიონიდან დევნილი მოსახლეობის სოციალ-ეკონომიკური მდგომარეობა*. [სამაგისტრო ნაშრომი]. თბილისის ივ. ჯავახიშვილის სახელობის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
- ლომთათიძე, დ., აგიკიანი, რ. (2021). *ურბანული სამართალწარმოების საკითხები*. იურიდიული განათლების ხელშეწყობის ფონდი.
- ნინუა, ე. (2010). *ამხანაგობა ვალდებულებით-სამართლებრივ ურთიერთობებში*. [სადისერტაციო ნაშრომი]. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
- საქართველოს კანონი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა - დევნილთა შესახებ. 28 ივნისი 1996 წ. N335. ძალადაკარგულია 1982-II ს, 06/02/2014. საკანონმდებლო მაცნე.
<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/31516?publication=10>
- საქართველოს მთავრობის დადგენილება. 29 მარტი 2022 წ. N159.
- საქართველოს მშენებლობისა და ურბანიზაციის მინისტრის ბრძანება ადგილობრივი მმართველობის ტექნიკური აღრიცხვის ტერიტორიული სამსახურის ტიპური დებულების დამტკიცების შესახებ. 20 ივლისი 1999 წ. N47. საკანონმდებლო მაცნე.
<https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/49384?publication=0>
- ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე ავარიული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების ჩანაცვლების წესის დამტკიცების თაობაზე. 6 ივნისი 2022წ. N10-48. საკანონმდებლო მაცნე.
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5459574?publication=0>
- ყალიჩავა, კ. (2022). სოციალური საბინაო ფონდის შექმნის მექანიზმები: ფიქრი საკანონმდებლო მოწესრიგების კონცეფციაზე. *შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი*, (11), 9-19.
- ჭანტურია, ლ. (2000). *შესავალი საქართველოს სამოქალაქო სამართლის ზოგად ნაწილში*. თბილისი.
- ჯორბენაძე, ს. (1973). *საცხოვრებელი სახლი და მოქალაქეთა საბინაო უფლება-მოვალეობანი*. თბილისი.
- ჯოხაძე, ბ. (2008). *სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობის წინააღმდეგობრივი ხასიათი საქართველოში*. [დისერტაცია]. თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი.
- Agrawal, A. (2001). Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *Worlds Development*, 29(10), 1649-1672.
- Asabashvili, L., Nikolaishvili, G., Zazanashvili, N. (2018). *Housing policy in Georgia on the example of Tbilisi. Building "human settlements"*. (2022). Retrieved from: <https://informburo.kz/stati/snos-ili-renovaciya-po-almatinski-obyazatelno-li-vozvodit-celoveiniki-na-meste-saryx-domov>.
- Bratt R., Stone M., Hartman, Ch. (2006). *Why is it necessary and important to realize the right to housing?* Internationa Covenant on Social, Economic and Cultural Rights, (1994).
- Clapham, D., (2010). *Encyclopedia of urban studies*. ed. Ray Hutchison. SAGE Publication ,Inc.
- Clarke, G. (1992). *Commons Sense: Common Property Rights, Efficiency and Institutional Change*. London: Oxford University Press.
- Guerrero, R., Tihui, E. (2016). *Housing in Latin America: A Brief History, Examples, and the Present*.
- Gullivers among the Lilliputians. (2022). Retrieved from: <https://informburo.kz/stati/gulivery-sredi-liliputov-almatincy-vozmushheny-poyavleniem-neboskrebov-v-istoriceskom-centre-goroda>.
- Hage, J., Akkermann, B. (2014). *Introduction to Law*. London: Springer.
- Hendey L., Tatian P.A., MacDonald, G. (2014). *Housing security in the Washington region*.
- History of the Khrushchevs. (2022). Retrieved from: <https://www.allnews.ge/saintereso/168406-xrushchovkis-istoria-ra-ar-icit-korpusebze-romlebshic-shesazloa-mteli-cxovreba-gaataret/>

- Houses built before the end of the 50s in Almaty are seismically dangerous. (2022). Retrieved from: https://kapital.kz/real_estate/95551/doma-v-almaty-postroyennyye-do-kontsa-50-kh-godov-seysmoopasny-almas-ordabayev.html
- Housing policy in Georgia. (2016). Retrieved from: <https://urbanreactor.org/>
- How Kazakhstan will solve the issue of dilapidated residential buildings. (2022). Retrieved from: <https://lsm.kz/staryj-novyj-dom-kak-v-kazahstane-budut-reshat-vopros-vethogo-zhil-ya>
- How do they solve the problem of dilapidated housing in the regions of Kazakhstan? (2022). Retrieved from: <https://kz.kursiv.media/2018-06-29/kak-reshayut-problemu-vetkhogo-zhilya-v-regionakh-kazakhstana/>
- How much will it cost to restore a damaged house? (2022). Retrieved from: <https://krisha.kz/content/news/2021/vo-skol-ko-oboydyotsya-kapital-nyy-remont-vethogo-doma>
- Implementation project in Kazakhstan. (2022). Retrieved from: <https://informburo.kz/stati/renovaciya-v-almaty-skolko-domov-i-v-kakix-raionax-poidut-pod-snos>.
- Jordan, C. (2008). *Neighbor Law*. Berkeley: Consolidated Printers. INC.
- Kemen, J. (2001). *Comparative Housing Policy and Welfare: Theorizing the Interdependence*. p. 115, 221.
- Rescue from a household disaster. (2022). Retrieved from: <https://old.funtime.ge/itsit-tu-ara/post/107055-rogor-ixsnes-xrusovkebma-milionobit-adamiani-sayofacxovrebo-katastrofisgan>
- Replacement in Kazakhstan. (2022). Retrieved from: <https://vlast.kz/novosti/51778-zitelej-vethih-domov-v-turksibskom-rajone-almaty-pereselat-v-novoe-zile-v-sleduusem-godu-dosaev.html>
- Residential rents in Kazakhstan. (2022). Retrieved from: <https://lsm.kz/v-almaty-planiruyut-snestiv-etomgodu>
- Schmid, U.C. (2005). *Real Property Law and Procedure in the European Union – General Report*. German, Würzburg.
- Tbilisi Real Estate Market Report. (2018). International School of Economics at TSU.
- Which houses in Almaty are considered ruined. (2022). Retrieved from: <https://inbusiness.kz/ru/news/kakie-doma-v-almaty-priznayutsya-vethimi>
- Zazanashvili, N. (2017). *Lost in Translation: Housing, Housing or Housing Policy?* 1400 houses will be destroyed in Almaty. How will this happen? (2022). Retrieved from: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/1400-domov-snesut-v-almaty-kak-eto-budet-proishodit-438410/

Contemporary challenges of the social housing fund and its legal regulation

Amiran Mosulishvili^{1*}

Gulnazi Galdava²

Gocha Ochigava³

Ia Khurtsidze⁴

Sophio Barnabishvili⁵

Tornike Merebashvili⁶

^{1, 2, 3, 4, 5, 6} Grigol Robakidze University, Georgia

***Corresponding author:** a.mosulishvili@gruni.edu.ge

Abstract. The scientific research article "Contemporary Challenges of the Social Housing Fund and its Legal Regulation" discusses the implemented housing reform using the example of Georgia, a country in the post-Soviet space. Within this context, concrete and effective steps have already been taken to replace the dilapidated residential houses inherited from the Soviet era. The reform presents an opportunity to create a necessary social housing fund for various vulnerable groups in the country. The article focuses on several key areas: a historical overview of the allocation of the housing fund, modern challenges, peculiarities of the municipal housing policy, an assessment of the need for the social housing fund, and a review of international experiences in its renewal. At the end of the article, the relevant aspects of the project to replace dilapidated multi-apartment residential houses are summarized as an important basis for creating a housing fund. The conclusion presents significant recommendations for effectively addressing the above-mentioned issues.

Key words: housing reform, social housing fund, dilapidated apartment building