PBL Netherlands Environmental Assessment Agency

ВІДБУДОВА МІСЦЯ, ЯКЕ МОЖНА НАЗВАТИ ДОМОМ

Поширення знань для відновлення України

Олександр Анісімов, Павло Федорів, Олександра Ткаченко, Джулі Лоусон та Едвін Буйтелаар

квітень 2023 р.

Відновлення місця, яке можна назвати домом. Обмін знаннями для відновлення України

© PBL Нідерландська агенція з оцінки навколишнього середовища
Гаага, 2023 рік
Номер публікації PBL: 5189

Контакти з авторами
Едвін Буйтелаар Edwin.buitelaar@pbl.nl та Олександр Анісімов oleksandr.anisimov@aalto.fi

Подяки
Цей звіт було підготовлено на основі міжнародного симпозіуму під назвою «Форум відновлення житла в Україні – відбудова місця, яке можна назвати домом», організованого PBL спільно з Ukraine Netherlands Urban Network (Нідерланди), New Housing Policy (Україна) та університету RMIT (Європа та Австралія).
Ми хотіли б подякувати всім доповідачам: Кшиштофу Герульскому, Галині Сухомудь, Анастасії Бобровій, Тарасу Кубаю, Конраду Клосу, Міхаелі Кауер, Франческо Венстра, Ярмо Ліндену, Сорчі Едвардс, Ґжегожу Гайді, Владиславу Рашковану, Йеннесу де Молу та Максиму Кононенку.

Також ми хотіли б подякувати колегам з PBL, які допомогли організувати симпозіум: Лаурі Вестендорп, Ігорю Давиденку, Ользі Івановій, Андре ван Ламмерену, Ліа ван ден Брук, Хетті Бонте та Анні ван дер Зі.

Переклад
Ігор Тищенко

Візуалізації
Beelredactie PBL, Олександр Анісімов

Координація публікації
Видавництво PBL

Доступність
PBL надає великого значення доступності своїх публікацій. Якщо під час читання у вас виникнуть проблеми з доступом, будь ласка, зв'яжіться з нами за адресою info@pbl.nl, вказавши назву публікації та проблему, з якою ви зіткнулися.

Частини цієї публікації можуть бути відтворені за умови зазначення джерела у формі: Anisimov, O. Fedoriv, P. and Tkachenko, O., Lawson, J. and Buitelaar, E. (2023) Rebuilding a place to call home. Sharing knowledge for the recovery of Ukraine, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.

Анісімов, О. Федорів, П. та Ткаченко, О., Лоусон, Дж. та Буйтелаар, Е. (2023) Відбудова місця, яке можна назвати домом. Обмін знаннями для відновлення України, Гаага: PBL Нідерландська агенція з оцінки довкілля.

PBL Нідерландська агенція з оцінки довкілля є національним інститутом стратегічного аналізу політик у сфері довкілля, природи та просторового планування. Ми сприяємо покращенню якості прийняття політичних та адміністративних рішень, проводячи перспективні дослідження, аналізи та оцінки, в яких інтегрований підхід вважається першорядним. Політична релевантність є головним виміром в усіх наших дослідженнях. Ми проводимо власні незалежні та науково обґрунтовані дослідження, а також дослідження на замовлення.

Зміст

Передмова **5**

Резюме **7**

Вступ **11**

1 Проблеми відновлення житла в Україні 12
1.1 Вплив війни та реакція на рівні державної політики 12
1.2 Системні проблеми житлової політики 18
1.3 Системні проблеми просторового планування 22

2 Забезпечення доступним житлом: міжнародний досвід 26
2.1 Європейський шлях та інструменти відновлення 26
2.2 Житло для спільного блага в Австрії 29
3.3 Оборотний фонд для житла в Данії 33

3 Створення зручних для життя районів: міжнародний досвід **36**
3.1 Земельна політика для інтегрованого розвитку в Нідерландах 37
3.2 Відень: землекористування для різноманітних сусідств 39
3.3 Гельсінкі: багаторівневі та багатосторонні угоди щодо житла та інфраструктури 43

4 Інституційні реформи для відбудови житла в Україні **47**
4.1 Національна законодавча рамка 47
4.2 Національне врядування та фінансування 48
4.3 Права орендарів 49
4.4 Управління житлом та оподаткування нерухомого майна 49
4.5 Землекористування 50
4.6 Муніципальна спроможність та повноваження 50

Джерела **52**

Передмова

Андре ван Ламмерен *– заступник директора PBL, Нідерландської агенції з оцінки навколишнього середовища*

У середу, 15 лютого 2023 року, PBL організувала «Форум відновлення житла в Україні – відбудова місця, яке можна назвати домом». Метою заходу був «обмін знаннями для дій». У цьому звіті автори підсумовують уроки, що можна винести з події та розвивають висновки далі.

Чи є сенс говорити про відбудову, поки триває війна? Відновлення потребує довгострокового планування та структурних інвестицій. Тобто, належної та систематичної підготовки політик в інтересах суспільства, відсутності ситуаційних і одноразових фінансових вливань, які будуть на користь лише і так забезпеченим. PBL долучилася, коли про це попросили, бо ми відчували відповідальність як організація, що працює на стику між наукою та політикою і має досвід використання наукових знань для дій. Крім того, ми розташовані в країні з тривкими традиціями соціального житла та просторового планування. Подія та доповіді були не лише про Україну, а й з Україною, оскільки багато (молодих) українських дослідників та політиків були глибоко залучені до конференції, а також до написання звіту. Ми сподіваємося, що це важливий, хоча й поки скромний крок від нас для сприяння відновлення Україною соціально та екологічно кращих міст.

Олександра Азархіна *– заступниця Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури України*

Станом на день проведення Симпозіуму PBL: «Форум відновлення житла в Україні – відбудова місця, яке можна назвати домом» (15 лютого 2023 року) в Україні було зареєстровано близько 325 000 заявок від громадян, чиє житло було пошкоджено або повністю зруйновано. У деяких містах України потрібно відновлювати не просто будинки, а цілі райони. Це можливість для українців повернутися додому. Ми орієнтовані на комплексну реконструкцію відповідно до європейських будівельних стандартів та вимог. «Проєкт сертифікатної компенсації» — це як нові повноцінні території з укриттями, захистом та соціальною інфраструктурою, так і реконструкція пошкоджених будівель. Україна працює над створенням національного законодавства, щоб мати можливість інтегруватися в європейське співтовариство в контексті будівництва. Законодавча база створить усі умови для всебічного відновлення України.

Ми вже створили спеціальний цифровий інструмент для прозорого та автоматичного розгляду заяв на компенсацію за зруйноване чи пошкоджене житло. Це повністю цифровий онлайн-

інструмент зі збереженням усієї бази даних. Джерелом фінансування будуть арештовані російські активи та фінанси.

Для України дуже важлива підтримка міжнародних партнерів у запуску цього проєкту. Загалом роль наших зарубіжних партнерів, таких як Нідерланди, є вирішальною з точки зору підтримки, консультаційної та методичної допомоги, технологічних рішень у будівництві та проєктуванні, модерації інвестиційних процесів та фінансування. Україна зацікавлена у співпраці в усіх сферах реконструкції та реалізації планів, окреслених під час форуму.

Еннес де Мол *– Надзвичайний і Повноважний Посол Королівства Нідерландів в Україні*

Повномасштабне неспровоковане військове вторгнення Кремля в Україну у 2022 році викликало обурення в Нідерландах, як і в багатьох інших країнах світу. Світ бачить злочини проти людства. Такі місця, як Буча, Ірпінь та Бородянка, стали відомі через безжальні воєнні злочини Росії. Образи штурму Маріуполя нагадали багатьом нідерландцям нацистські бомбардування Роттердама в 1940 році. Тисячі людей втратили життя, школи та лікарні піддаються бомбардуванням, міста руйнуються, а невинні люди покидають свої домівки та сім'ї. Ракетні та безпілотні атаки на критично важливу енергетичну, водопровідну та теплінфраструктуру цієї зими намагалися зламати моральний дух населення. Водночас ми є свідками безпрецедентної стійкості, єдності, хоробрості та наполегливості українського суспільства. Його рішучості не здаватися. Готовності захищати свободу та демократію. Україна бореться за свою державу, захищаючи родини, домівки, ідентичність, культуру, релігію та мову.

Україна віддано та рішуче захищає свою свободу, суверенітет і демократичний шлях проти великої орди, вона захищає наші спільні міжнародні цінності та норми. Свобода не буває безкоштовною. І, як ми бачимо, вона дорого коштує. Цивілізований світ підтримує Україну та її народ. Нідерланди будуть активні у військовій допомозі стільки, скільки це буде необхідно. Ми надаємо гуманітарну допомогу, а також фінансово-економічну та екстрену підтримку. Підзвітність і боротьба з безкарністю є пріоритетами на порядку денному для Нідерландів. Правда має бути розкрита якнайшвидше, а винуватці – притягнуті до відповідальності.

На 2023 рік уряд Нідерландів уже виділив 2,5 млрд євро для надання Україні прогнозованої довгострокової допомоги. Шлях до відновлення, реконструкції та справедливості буде складним, але ми щиро віримо в рішучість українського народу. Україна відбудується кращою!

Резюме

Цей звіт відповідає амбіціям України щодо відновлення житла і населених пунктів. Він закликає політиків та управлінців в Україні, країнах-партнерах і міжнародних організаціях приділити стратегічну увагу безпечному, фінансово доступному та енергоефективному житлу в майбутніх зусиллях з відновлення.

З моменту повномасштабного вторгнення у 2022 році українські міста зазнали величезних руйнувань та спустошень. Майже шість мільйонів людей стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО) в Україні, ще вісім мільйонів — біженцями у сусідніх країнах. Зубожіння, спричинене війною, призвело до того, що понад 40 відсотків домогосподарств вичерпали свої заощадження, а близько 40 відсотків ВПО потребують допомоги для сплати оренди. Станом на початок 2023 року житловий сектор постраждав найбільше: пошкоджено понад 817 000 будинків, в яких проживало два мільйони мешканців. Фінансові втрати оцінюються у 40 мільярдів доларів.

Попри важливість подолання нагальних викликів, багато проблем у сфері житла, з якими сьогодні стикається Україна, є системними й виникли задовго до повномасштабної війни. Але й рішення також існували задовго до війни в інших країнах Європи. Ці рішення вважаються взірцевими, коли йдеться про створення й утримання безпечного та доступного житла. На основі симпозіуму «Форум відновлення житла в Україні» в Гаазі на початку 2023 року ми винесли ряд уроків і рекомендацій для України.

Доступність житла для домогосподарств, які постраждали від війни, є надзвичайно важливою. Наявна житлова система не пропонує адекватного вибору місця і типу проживання для більшості сімей і, особливо, для переміщених осіб. Через погано врегульований приватний сектор оренди житлові умови для мільйонів людей нестабільні, а їхній правовий статус – незахищеним. Фонд соціального житла у 2021 році становив трохи більше 1000 одиниць на всю країну. Відсутність публічних (комунальних чи державних) надавачів житла, таких як муніципальні житлові компанії, кооперативи чи асоціації ще більше ускладнює ситуацію з доступом до житла для потреб різних соціальних груп.

Окрім осель у приватній власності, існує низка варіантів, які можуть створити безпечне, надійне та доступне житло для всіх українців. У багатьох європейських країнах некомерційне орендне житло є перевіреною моделлю, яка може бути прикладом для України. Житлові асоціації, кооперативи та муніципальні компанії довели, що можуть надійно забезпечувати енергоефективне та якісне орендного житла як альтернативу приватній власності. Така модель потребує стратегічної і довгострокової інвестиційної бази та належного регулювання. Цей звіт демонструє, наскільки добре і як ці системи працюють у таких країнах, як Австрія та Данія.

Українська житлова система потребує бачення, що супроводжується узгодженою законодавчою базою на національному рівні, орієнтованого на поточні потреби суспільства. Чинні нормативні акти, що стосуються соціального житла, несистемні, надто складні й переобтяжують житлові проєкти застарілими вимогами. Відсутні узгоджені визначення термінів, механізми розподілу помешкань та сталі економічні моделі соціального, муніципального та неприбуткового житла. Це стримує загальнонаціональний прогрес у розвитку нового житлового фонду коштом донорських інвестицій чи пільгових позик.

Національна житлова стратегія забезпечить чіткішу структуру управління й координацію діяльності уряду, області (регіону) та громади (муніципалітету), а також ЄС та інших міжнародних акторів у сфері житла. Нове законодавство щодо неприбуткового (муніципального та кооперативного) та приватного житла могло б включати регулювання та підзвітність від таких надавачів житла. Інвестиції під певні умови та нагляд можуть гарантувати, що орендна плата компенсує дійсні експлуатаційні витрати, а будь-які надлишки доходів переспрямовуються на розбудову доступного житла.

Державне стимулювання соціально справедливого та економічно ефективного житла. Головною відповідальною організацією за реалізацію житлових програм є державна програма Держмолодьжитло. За 30 років вона надала субсидії на житло трохи більше ніж 40 000 домогосподарствам, майже не контролюючи якість чи екологічну або соціальну сталість житла. Водночас більша частина державних фінансів так і не дійшла до незахищених груп населення, попри постійно зростаючу потребу в житлі. Крім того, чинні субсидії на оплату комунальних послуг обтяжують національний бюджет і суттєво перешкоджають виділенню інвестицій у нове будівництво. Держава наразі має мало ресурсів і важелів впливу для виконання своєї ролі у забезпеченні житлом.

Для аналізу загальнонаціональних потреб і координації державного фінансування необхідно створити спеціалізовані Національну житлову агенцію та Національний житловий фонд з відповідними ресурсами. Фінська ARA є провідним прикладом такої агенції, яка тісно співпрацює з муніципальними органами влади. Шляхом інвестування, управління та моніторингу ARA гарантує, що субсидоване житло є високоякісним, сталим і доступним. Окрім прямого державного забезпечення, ARA використовує інструменти, які стимулюють створення приватного доступного житла, такі як конкурентоспроможні державні гранти під певні умови, довгострокові позики, процентні субсидії та гарантії. Така модель гарантує, що початкові стратегічні інвестиції залишаються в житловій системі назавжди.

Новий підхід до управління багатоквартирними будинками. Ремонт та енергомодернізація багатоквартирних будинків в Україні суттєво відстає від національних цілей і рівня сусідніх країн. Крім того, лише близько 20 відсотків багатоквартирних будинків створили об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Оскільки відрахування на капітальний ремонт багатоквартирних будинків не здійснювалися домогосподарствами протягом десятиліть, сьогодні це призвело до загальної зношеності житлового фонду та відсутності

коштів на його модернізацію. Домогосподарства з низьким рівнем доходу мають труднощі з доступом до коштів на ремонт, які вимагають гарантій погашення позик та надійного менеджменту на рівні будинку.

Прискорення реформи власності та управління багатоквартирних будинків варто було б доповнити інструментами просторового та стратегічного розвитку вже забудованих територій. Потреба повного охоплення багатоквартирних будинків чіткими структурами управління та розумінням прав та обов'язків власників ніколи не була більш нагальною, ніж сьогодні. Необхідно розробити нові управлінські та фінансові моделі для сталого управління житловим фондом, щоб покращити житлові умови одночасно із гарантуванням права на адекватне житло для домогосподарств з низьким і середнім рівнем доходів. Хвиля оновлення (Renovation wave) має потенціал для практичного впровадження Директиви ЄС про енергоефективність та Директиви 2010/31/ЄС щодо енергетичних характеристик будівель. Фокус на реконструкції мікрорайонів радянської забудови дозволить впровадити цілі Європейського зеленого курсу (European New Deal) та зменшити викиди CO2 під час реконструкції та протягом усього терміну служби будівель. Як і в програмі "м'якого оновлення" (sanften Stadterneuerung) у Відні, така політика може підвищити привабливість міст для українців, які хочуть повернутися з інших країн. Це також підвищить якість життя в уже збудованих житлових районах і допоможе запобігти подальшому розповзанню міст і субурбанізації.

Необхідно більше вмінь, знань та спроможності на місцевому рівні. Відповідно до чинного законодавства, надання соціального житла є обов'язком муніципалітетів, але на виконання цієї ролі виділяється вкрай мало ресурсів на державному та місцевому рівнях. Українські муніципалітети мають обмежені людські ресурси та фінансову спроможність. Їм також не вистачає чітких повноважень і настанов з боку держави щодо цілей і завдань забезпечення житлом, таких як інтегроване житлове планування, а також знань про сталі моделі експлуатації соціального житла. Організації громадського сектору виявилися незамінними у реагуванні на вторгнення та підтримці органів самоврядування, але їхня роль у відновленні житла недостатньо використовується та потребує розвитку.

Щоб покращити здатність і вміння муніципалітетів планувати житло, варто започаткувати комплексну програму розвитку потенціалу громад. Органи місцевого планування в Україні могли б використовувати активні та стимулюючі інструменти земельної політики для забезпечення доступного та інтегрованого житлового будівництва. Місцеві земельні банки могли б надати придатну землю для майбутніх житлових проєктів, особливо в поєднанні з державними чи міжнародними інвестиціями. Наприклад, форми «інклюзивного зонування», які існують у Нідерландах та Австрії, гарантують, що приватні забудовники включають доступне житло у пропозицію поряд з іншими типами нерухомості. Віденський Wohnfond підтримує неприбуткове житло що включається у різноманітний міський контекст разом з іншими типами помешкань, зеленими насадженнями, соціальною інфраструктурою, школами, доступними робочими місцями та громадським транспортом за допомогою містобудівних

конкурсів і стратегічного вивільнення землі. Такі інструменти ефективно сприяють розвитку різноманітних та збалансованих районів і сусідств.

Має бути створено інтерфейс фінансування житла між державою та громадами. Доступ до національного та міжнародного фінансування на рівні муніципалітетів досить обмежений. Крім того, національні рамки для неприбуткових операційних моделей та оборотних (револьверних) фондів не розроблені.

Національний житловий фонд і Агенція можуть відігравати ключову роль у розподілі повноважень щодо житла з інвестиціями під певні умови на основі місцевих потреб. Для забезпечення комплексної реконструкції територій, яка включатиме сталу мобільність, соціальну інфраструктуру і побудову доступного житла, можуть застосовуватися багаторівневі угоди У Фінляндії угоди 'MAL' (держава-регіон-муніципалітет) об'єднують зацікавленість та унікальні знання громад і фінансову спроможність національного уряду для досягнення спільних цілей.

Міжнародні партнери та донори можуть надати Україні технічну допомогу для створення узгодженого житлового законодавства, сильної Національної житлової агенції разом зі спеціальним національним фондом, а також для інвестування в розбудову потенціалу муніципалітетів у плануванні та формуванні розвитку доступного житла і зручних для життя районів.

Вступ

Всі громадяни, які втратили житло внаслідок російської військової агресії, мають бути забезпечені житлом. Одним із ключових завдань є відновлення та створення якісного нового житла та житлової інфраструктури із захисними, стійкими та інклюзивними рішеннями – Національна рада з відновлення України від наслідків війни[1]

Цей звіт відповідає амбіціям України відбудувати будинки та міста кращими, ніж раніше, а також більш сталими та інклюзивними, спираючись на найкращі європейські практики. Він деталізує висновки симпозіуму, організованого Нідерландською агенцією з оцінки навколишнього середовища PBL у лютому 2023 року. У цьому заході, що відбувся в Гаазі, взяли участь понад 400 гостей з усієї Європи, зокрема багато ключових зацікавлених сторін, талановиті науковці та розробники політик з України, як особисто, так і онлайн.

Звіт ділиться даними щодо поточного стану житла в Україні та того, як можна розв'язати житлові проблеми за допомогою технічної допомоги, реформування політики та розбудови спроможності з використанням найкращої міжнародної практики та досвіду. При цьому, звіт пропонує поінформовані поради українському уряду та іншим ключовим зацікавленим сторонам, таким як Європейська комісія та міжнародні банки розвитку, які визначають реалізацію процесу відновлення.

Структура звіту наступна: у першій частині приділяється увага впливу війни, що триває, та реакції влади України та ЄС на неї. Далі подано детальний огляд житлової політики та проблем просторового планування, з якими Україна стикалася ще до повномасштабного вторгнення. У другій частині увага зосереджена на успішних прикладах житлової політики в кількох європейських державах. Представлено підходи Австрії та Данії з економічними та правовими моделями, які забезпечують ефективне та довгострокове забезпечення соціального житла. Третя частина зосереджена на взаємозв'язку якості життя в містах, землекористування та житла. Кілька міжнародних прикладів винесені на перший план, щоб проілюструвати, як може виглядати майбутнє українських житлових районів. Насамкінець пропонується інституційна реформа у секторах житла та землекористування в Україні, заснована на інформації та дослідженнях від авторів звіту та зовнішніх експертів. Завершальна частина містить законодавчі пропозиції та загальні політичні цілі щодо комплексної реформи під українським керівництвом.

[1] The National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War Draft Ukraine Recovery Plan (2022) Thematic material «Construction, urban planning, modernization of cities and regions» presented in Lugano June 2022. https://www.urc-international.com/urc2022-recovery-plan

1 Проблеми відновлення житла в Україні

1.1 Вплив війни та реакція на рівні державної політики

Відновлення житла не можна планувати поза цілісним процесом відновлення України – Олександра Азархіна, заступниця Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури України

Муніципалітети та обласні адміністрації мають вирішальне значення для розміщення людей, які були змушені покинути свої домівки (внутрішньо переміщені особи або ВПО) через війну. Приймаючі спільноти мали справу з масовим потоком людей, які часто прибували без заощаджень, одягу чи навіть документів (див. цифри у вставці 2). З огляду на те, що в більшості регіонів України тимчасового та доступного житла майже не було, органи влади приймаючих міст змушені були розробляти екстрені ідеї, використовуючи школи, спортзали, санаторії, дитсадки та гуртожитки як тимчасові притулки, що можна побачити на прикладі Львова (див. Блок 1). Паралельно коштом іноземних партнерів було розпочато будівництво контейнерних поселень (Мінрегіон, 2022).

Вставка 1: Екосистема UNBROKEN із соціальним житлом у Львові[2]

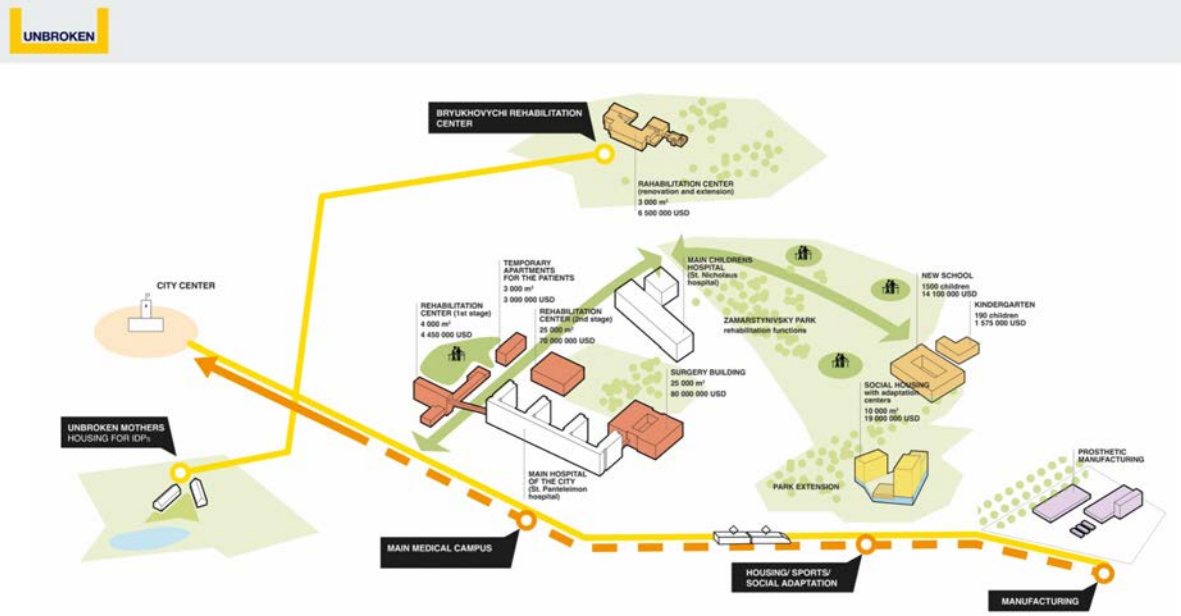
З початком вторгнення, зокрема, західні регіони стали притулками та центрами соціальної допомоги для переселенців. Під час війни також зросла потреба в медичній підтримці та забезпеченні житлом. Львівська міська рада ініціювала широкомасштабний проєкт медичної реабілітації UNBROKEN, який включає нові лікарняні приміщення, споруди для медичних досліджень та виробництва витратних матеріалів, а також парк, оновлення школи та новий дитячий садок.

Його частиною є новий проєкт спеціалізованого соціального житла — для пацієнтів, які проходять реабілітацію, та їх родин. У Львові провели архітектурний конкурс і створили комунальне підприємство для обслуговування житла. Європейський Союз виділив близько 20 мільйонів євро для фінансування житлового будівництва через посередництво міжнародної фінансової інституції Nefco.

[2] Деталі за посиланнями: The EU will allocate EUR 19.5 million for Lviv to build social housing for internally displaced persons with special needs; та У Львові обрали проєкт муніципального житла для людей, що проходитимуть реабілітацію в Національному реабілітаційному центрі НЕЗЛАМНІ — Львівська міська рада; and Green Recovery Programme for Ukraine | Nefco.

Ілюстрація 1.1

Просторова схема екосистеми UNBROKEN



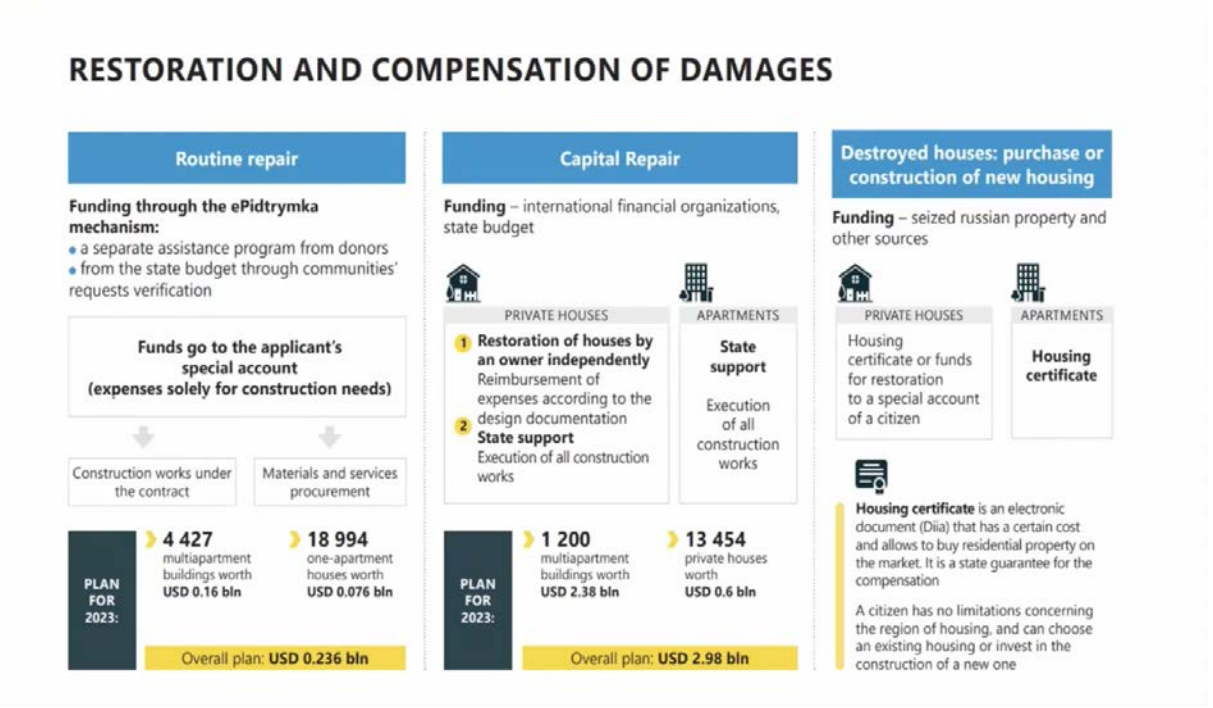
Джерело: Львівська міська рада

1.1.1 Схема відновлення та компенсації

1 квітня 2022 року Верховна Рада проголосувала за законопроєкт про компенсацію за пошкоджене або зруйноване житло, а наприкінці серпня було створено Державний реєстр пошкодженого та знищеного майна. Міністерство громад, територій та розвитку інфраструктури України, на яке покладено провідну роль у процесі відновлення, ініціювало створення публічної бази даних оцінки збитків. Власники житла, чиє житло було зруйновано чи пошкоджено внаслідок військових дій, можуть подати заявку на компенсацію в Дії (Державна платформа цифрових послуг) (КМУ, 2022). На малюнку 1.2 показано початкову пропозицію урядової схеми.

Ілюстрація 1.2

Схема відновлення та компенсації пошкоджень[3]



Джерело: Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України (2023)

Проєкт закону «Про компенсацію...» був доопрацьований і прийнятий парламентом. Для власників житла, чия квартира була повністю зруйнована, пропонуються житлові сертифікати (ваучери), щоб ці люди мали можливість вибору на ринку житла та можливість обирати, де жити і що купувати.

Грошові ваучери зазвичай класифікуються як *субсидії у стимулюванні попиту (demand-side subsidies)* та можуть подолати індивідуальні фінансові бар'єри для ремонту будинків, особливо якщо вони доступні у достатній кількості та розподіляються відповідно до потреб. Однак слід зазначити, що ваучери можуть мати негативний вплив на ситуацію на ринку, оскільки вони, як правило, завищують ціни на житло в контексті дефіциту чи монополії постачальників, а також підтримують дисбаланс сил у відносинах орендодавців та орендарів. Немає доказів ефективності ваучерів на житло в умовах відновлення після стихійних лих[4], а в обмежених ринках вони можуть бути особливо неефективними (Milligan and Whitehead, 2023; Yates and Whitehead, 1998).

Вставка 2: Виклики оцінки масштабів руйнування та переміщення

Очевидно, що російське вторгнення, яке триває, завдало величезної шкоди сім'ям, домогосподарствам, житлу, громадам, районам та інфраструктурі, якої у Європі не бачили

[3]Новіша версія порядку компенсації на сайті КМУ українською доступна за посиланням

[4]Робоча група (Cash working group) на чолі з Habitat for Humanity почала роботу у 2015 році й до сьогодні не підготувала доказовий звіт

протягом десятиліть. Є численні спроби оцінити масштаби руйнувань, щоб стягнути плату з росії та підрахувати потенційні ресурси, які Україні можуть знадобитися від донорів, інвесторів та міжнародних організацій технічної допомоги для відновлення своїх громад та інфраструктури.

Руйнування

Інститут KSE (аналітичний центр Київської школи економіки) базує свій розрахунок на основі аналізу кількох тисяч публічних повідомлень громадян України на спецресурсі «Росія заплатить», додатку Київ Цифровий, даних уряду та місцевих органів влади про збитки, а також на основі відкритих джерел. Станом на лютий 2023 року KSE оцінила загальну суму збитків у $143,9 мільярда (за відновною вартістю). Збитки від руйнування житлового фонду оцінили в $54 млрд – пошкоджено або зруйновано понад 153 900 житлових будинків, у тому числі 131 400 приватних будинків, 17 500 багатоквартирних будинків і 280 гуртожитків (KSE, 2023).

Світовий банк, Уряд України, служби Європейського Союзу та Організація Об'єднаних Націй у координації з гуманітарними партнерами та партнерами з розвитку спільно підготували два видання «Швидка оцінка завданої шкоди та потреб на відновлення». За їх оцінками, станом на 24 лютого 2023 року прямі збитки сягнули понад $135 мільярдів. Житловий сектор постраждав найбільше (38% загального збитку або понад $50 мільярдів та близько 2 мільйонів мешканців). Фінансові потреби в житловому секторі оцінюються в $68 мільярдів, причому $31,5 мільярда потрібно в найближчій/короткостроковій перспективі та ще $37,1 мільярда у середньо- та довгостроковій перспективі. Близько 1,4 мільйона житлових приміщень (квартир, односімейних будинків і гуртожитків) постраждали від війни, причому понад третина була зруйнована без можливості відновлення.

Пошкодження житла нерівномірно розподілено по регіонах. Найбільше пошкоджень у Донецькій, Луганській, Харківській, Київській та Миколаївській областях. Збитки в житловому секторі оцінюються в $17 мільярдів, що відображає вартість знесення, вивезення сміття, втрату домашнього майна, тимчасову оренду та надання житла власниками, а також скориговані втрати доходів від оренди. Оцінка збитків не відображає банківських втрат та неплатежів по іпотеці (World Bank, 2023: 39).

Вимушене переміщення

Станом на 28 березня 2023 року по всій Європі зареєстровано 8 173 211 біженців з України, з них 5 008 8482 зареєстровано для тимчасового захисту або аналогічних національних схем захисту в Європі. Кількість тих, хто потенційно повернуться залежатиме від тривалості бойових дій та можливості повернутись додому. Станом на 23 січня 2023 року Міжнародна організація з міграції (МОМ) оцінила, що:

- по всій Україні було 5,4 мільйона ВПО (3,621 мільйона зареєстрованих як ВПО станом на 31 січня 2023 року), причому 58% були переміщеними протягом шести місяців або більше (тривале переміщення, яке може потребувати середньо- та довгострокових рішень щодо переселення) ;
- близько 589 000 (за приблизними оцінками) переміщених осіб планували інтегруватися у своєму поточному місці проживання – відповідно існує потреба в довгострокових рішеннях для їх розміщення;
- більш ніж половина всіх ВПО (60%) проживали в орендованому житлі, а ще 21% залишалися у друзів та родини;
- приблизно кожен четвертий респондент(ка) заявив, що щомісячна грошова допомога є їх основним джерелом доходу (24%);
- 38% ВПО зазначили, що не мають достатньо коштів, щоб орендувати житло або платити за нього протягом наступних зимових місяців (МОМ, 2023).

І біженці, і ВПО прийматимуть подальші рішення, враховуючи можливості знайти дім. Однак значна частка переміщених осіб уже стикається з труднощами в доступі до житла, оскільки їхні заощадження вичерпані, а довгострокових варіантів розміщення ще немає. Таким чином, існує нагальна потреба в сталих рішеннях для поселення в приймаючих громадах. Географія вимушеного переміщення дуже нерівномірна, і хоча різні регіони потребуватимуть різноманітних інструментів для надання житла ВПО, існує потреба в централізованій системі надання притулку та тимчасового поселення.

1.1.2 План Відновлення України

Уже навесні 2022 року Національна Рада з відновлення України[5] об'єднала понад 20 експертних груп для інформування Кабінету Міністрів України та підготовки власного Плану відновлення України, представленого в Лугано на конференції з відновлення України (червень 2022). План відновлення визначає чіткі амбіції щодо відновлення кращого житла, включаючи потреби переміщених орендарів та груп з низькими доходами, що має включати відповідь з боку *пропозиції житла* (*supply-side response*).

У цьому документі окреслено конкретні завдання щодо розв'язання давніх проблем у житловій сфері під час відновлення, які включатимуть створення некомерційного та комунального орендного житла. Зокрема, Україна зобов'язується:

- Сформувати нову концепцію соціального житла, зосереджуючись на новій пропозиції некомерційних, муніципальних та кооперативних варіантів для задоволення зростаючих потреб;
- Розвивати муніципальну спроможність планувати та просувати комунальне, некомерційне та кооперативне житло;

[5] Указ президента про створення Національної Ради з відновлення

- Врегулювати землекористування та скоординувати земельну політику для забезпечення ділянок для необхідного некомерційного житла;
- Переглянути та розширити програми соціального житла, щоб більш ефективно спрямувати необхідні інвестиції на нову житлову пропозицію;
- Забезпечити енергоефективні та низьковуглецеві будинки та райони, адаптуючи та покращуючи найкращі європейські практики.

Український уряд взяв на себе зобов'язання реформувати житловий сектор, щоб забезпечити право на житло для всіх і створити кращу якість життя в Україні.

1.1.3 Відповідь Європейського Союзу

Після початку війни ситуація кардинально змінилася. Крім того, в Європейській комісії ми почали робити речі, про які я ніколи б не подумав, що ми будемо їх робити з такою швидкістю, яку важко уявити – Кшиштоф Герульський, представник Генерального директорату Європейської комісії (ЄК) з питань розширення

Ресурси надані Європейською Комісією (ЄК) для відновлення розширюються. Фонд енергоефективності, створений за підтримки ЄК у 2018 році, нещодавно перепрофілювався на підтримку реконструкції та ремонту багатоквартирних будинків, де вже функціонують ОСББ, оскільки вони можуть мати досвід розробки та реалізації будівельних проєктів.

Ця підтримка дозволяє ремонтувати весь будинок навіть якщо не всі власники окремих квартир мають відповідні ресурси. Проте розгорнути реконструкцію важко, оскільки можливості як Фонду енергоефективності, так і співвласників багатоквартирних будинків обмежені, особливо в умовах війни та бідності. Існують також нові потреби в житлі з боку орендарів із низьким і середнім рівнем доходу, та ВПО.

Як зазначено у звіті ОЕСР «Житлова підтримка українських біженців у приймаючих країнах», для майже дев'яти з десяти респондентів орендоване житло досі або субсидоване державою, або надається безкоштовно (або за зниженою ставкою) власниками (OECD, 2022). Основна житлова підтримка з боку країн ЄС полягала в адаптації та збільшенні їхньої спроможності приймати українських біженців, пропонуючи помешкання в соціальному, а також приватному житлі (готелі тощо), фінансову підтримку домогосподарствам, що приймають, або пряму підтримку людей, які тікають з України. Це допомогло зменшити тиск на житловий сектор в Україні та уможливити безпечні умови для жінок, дітей і літніх людей, які тікали від війни. Окрім тимчасових притулків і волонтерських зусиль, також з'явилися довгострокові ініціативи, спрямовані на розширення наявного державного житла, приватні та некомерційні ініціативи (Hegedüs et al, 2023).

1.2 Системні проблеми житлової політики

Україна належить до групи (постсоціалістичних) країн, які здійснили масову приватизацію житла в 1990-х роках. Це змінило житлову систему та вплинуло на ідеї та переконання щодо того, як вона має працювати в майбутньому. Особливістю процесу приватизації в Україні була його безоплатність та специфічний принцип визначення об'єкта власності: приватизувалися окремі квартири, а не цілі багатоквартирні будинки. Не було чіткого бачення того, хто буде власником будівель і як керуватиме ними в майбутньому.

Внаслідок цього в житловій системі до початку повномасштабного вторгнення близько 93% житлового фонду перебували у приватній власності (Liasheva, 2018). Крім того, були широко поширеними переконання, що держава має допомагати громадянам у придбанні житла, – так вважали майже 83% респондентів у 2019 році. Надзвичайно високий відсоток власності житла та високі майбутні очікування щодо цього виявилися нежиттєздатними ще до війни. Майже половина домогосподарств стверджували, що не знають, що вони будуть робити, якщо втратять поточне місце проживання. Державна допомога була мізерною відносно очікувань людей і не змогла підтримати існуючих домовласників (Fedoriv and Lomonosova, 2019). Тому для від- і розбудови громад необхідні більш економічно і соціально доступні альтернативи для будівництва й утримання житла.

Загальне скорочення державних витрат з 1990-х років призвело до збільшення кількості приватних моделей фінансування житла. Без прозорого ринку землі забудовники дешево орендували або купували землю та могли забудовувати її без відповідних дозволів. Згодом, оскільки права на землю залишалися в кращому випадку неоднозначними, забудовники часто не могли використовувати земельні ділянки як заставу. Відповідно інтенсивно використовувалося джерело фінансування, що залишалося доступним — особисті кошти майбутніх власників помешкань. Макроекономічна стабільність і валютна прив'язка зробили іпотечні кредити в іноземній валюті для домогосподарств популярними до кризи 2008 року. Економічний спад залишив людям незавершене будівництво замість квартир, а для протидії кризі було розроблено чергову серію державних субсидій та законів.

2.2.1 Несталий інститут приватної власності

Щоб підтримати приватний ринок і підвищити доступність житла, з початку 2000-х років Державний фонд сприяння молодіжному житловому будівництву (Держмолодьжитло), який раніше надавав субсидовані кредити кооперативам, перейшов на субсидування попиту (здешевлення іпотечних кредитів, пільгове кредитування, гранти). За 20 років це допомогло лише 41 000 сімей і ВПО придбати житло, але нещодавнє скорочення фінансування припинило роботу більшості програм, а загальна якість будівництва та житлового середовища була низькою впродовж всього періоду (OECD, 2013; Fedoriv and Lomonosova, 2019). Остання програма 2021 року пропонувала ВПО лотерею на отримання дешевої іпотеки за кошти, надані німецьким банком KfW.

Житло у приватній власності в Україні підтримується надзвичайно низькими податками на нерухомість (а саме фіксованим податком, який не враховує фінансовий стан домогосподарств і не розрізняє основне та вторинне житло), відсутністю витрат на капітальні ремонти, та широко розповсюдженими субсидіями на оплату комунальних послуг, які стають все більш витратними для держави (38,4 млрд грн було заплановано на 2022 р., збільшення на 2 млрд грн з 2021 р.) (Верховна Рада, 2022).

Наявна ситуація забезпечує власникам низьку вартість утримання житла. Для тих же, хто не має приватизованих квартир, доступ до житла часто залежить від спадщини. Доступність же нового житла загалом залишається низькою, а сектор приватної оренди є дорогим і не дуже безпечним. Орендна плата не регулюється, а орендодавці й орендарі погано знають свої права та обов'язки. Незаконні виселення є звичайним явищем, а дискримінація орендарів під час пошуку житла широко поширеною (Khassay, 2020). Частка ринку оренди в Україні постійно зростає (до 20% у великих містах за даними Cedos, 2022), але жодного регулювання оренди досі не було запроваджено.

Низькі тарифи й відрахування для власників житла призвели до браку коштів на реконструкцію будинків, а фонд залишався в незадовільному стані, якісно не обслуговувався та був енергонеефективним. У 2022 році понад 40% українських домогосподарств проживали в будинках, які не ремонтувалися з моменту будівництва (Держстат, 2022). Тому якірним питанням житлової політики залишається розв'язання проблем будинків зведених за радянських часів. Один зі шляхів запропонували приватні забудовники — знести та замінити застаріле житло, компенсувавши збитки власникам новими квартирами або грошима. Однак це загрожувало виселеннями, оскільки орендарі й частина власників були майже не захищені законом, і не вирішувало кореневих проблем, таких як відсутність механізму фінансування реконструкції та ремонту багатоквартирних будинків. Ця пропозиція поки не отримала достатньої політичної підтримки, але законопроект чекає другого читання.

Створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків почалося у 2002 році, але просувалося повільно та нерівномірно, охопивши близько 20% багатоквартирних будинків України. У великих містах, які потребують ОСББ найбільше (таких як Харків), цей відсоток ще менший. Співвласники, як правило, все ще обмежено усвідомлюють свої обов'язки та часто не бажають або не можуть робити внесок у модернізацію багатоквартирних будинків (UNDP, 2021). Крім того, якщо більшість співвласників мають низькі доходи, ОСББ не може утримувати та ремонтувати будинок. У багатьох містах були утворені спеціальні програми реконструкції багатоквартирних будинків, але ресурси часто йшли на новіші та «багатші» будинки, де співвласники мали достатньо ресурсів, щоб залучити муніципальні кошти, а старе житло залишалося в незадовільному стані (КМДА, 2021). Така система, в якій приватна власність фінансується з державних коштів без суспільної користі, не може вважатися ні економічно доцільною, ні соціально справедливою.

2.2.2 Відсутність соціальної житлової політики та житлового фонду

Україна до 2022 року не змогла забезпечити житлом незахищені верстви населення. Житлова черга надавала перевагу квадратним метрам на людину, приналежності до визначених вразливих чи пріоритетних груп, а не реальним доходам чи сукупному багатству домогосподарств. У 1991 році вона налічувала близько 2 мільйонів домогосподарств, але скоротилася приблизно до 650 000, оскільки люди померли або втратили право на перебування в черзі, але з 2015 року дані про потреби в житлі в Україні не збираються централізовано і зрозуміти подальшу динаміку і попит вкрай складно.

Спроби реформувати та запровадити систему соціального житла були безрезультатними. Концепція 2005 року мала на меті розселити тих, хто стоїть на квартирному обліку, всього за 10 років у державне житло (соціальне житло в українському законодавстві). Але прийнятий у 2006 році закон зберігав право залишатися на обліку й обіцяв забезпечити як соціальну оренду, так і придатне до приватизації житло. Відповідальність згодом переклали на муніципалітети, але державного керівництва, контролю та фінансування не було.

З огляду на очевидну нестачу знань та ресурсів для розвитку такого фонду, в умовах суттєвих бюджетних обмежень, муніципалітети докладали небагато зусиль у цьому напрямку, крім вищезгаданих програм з оновлення житлового фонду. У результаті, до 2022 року в країні було доступно лише близько 1000 одиниць соціального житла[6], а в деяких регіонах соціального житла не було взагалі. Органи місцевого самоврядування все ще розглядають його як тягар для бюджету, оскільки не мають знань про стійкі операційні моделі.

Вставка 3: Пілотний проєкт доступного житла МОМ

Збройна агресія проти України з 2014-го року призвела до масового переміщення людей з непідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей. У 2020 році Міжнародна організація з міграції (МОМ) запустила проєкт допомоги та фінансування муніципального житла. На початку 2022 року було розпочато будівництво, але не завершено через нову хвилю бойових дій у регіоні. Наприкінці 2022 року реалізація проєкту перемістилася в західні та центральні області України.

[6] «Соціальне житло» визначено як таке, що належить до Фонду соціального житла відповідно до національного Закону «Про житловий фонд соціального призначення» № 3334-IV від 12 січня 2006 року.

Ілюстрація 1.3

Просторовий план житлового будівництва в Краматорську

Джерело: Міжнародна організація з міграції

Планувалося, що для цього житла буде необхідна доступна орендна плата від бенефіціарів, які також оплачуватимуть власні рахунки за комунальні послуги. Були передбачені високі стандарти будівництва, включно з енергоефективністю та захистом довкілля. Згідно з проєктами, близько вісімдесяти відсотків нових мешканців були ВПО, а 20 відсотків належали до наявного населення Краматорська та Сєвєродонецька. Міста були обрані для проєкту через високий приплив ВПО – 50 000 і 40 000 відповідно – що становило близько третини населення кожного міста до початку бойових дій.[7]

Узагальнюючи, в Україні все ще бракує чіткої та впорядкованої системи соціального житла у чинній правовій системі. Міжнародним донорам важко ініціювати житлові проєкти через юридично суперечливі визначення соціального, доступного, тимчасового та екстреного житла, і водночас щодо цих фондів діють різні правила обліку та моніторингу (МОМ, 2023). Те саме стосується некомерційного житла, наприклад кооперативів: державна координація практично відсутня, тоді як низка суперечливих законів та підзаконних актів ускладнює правовий контекст і робить його непридатним для нових інвестицій та будівництва (Council of Europe, 2022).

[7] https://ukraine.iom.int/news/iom-will-construct-modern-housing-1500-conflict-affected-people-kramatorsk-and-sievierodonetsk, https://ukraine.iom.int/news/new-homes-planned-ukraines-displaced

Перед Україною стоїть три виклики щодо житлової політики: (1) переспрямувати державні та донорські субсидії на публічні активи, такі як муніципальне житло, (2) збалансувати структуру власності, гарантувати безпеку і стабільність орендного сектору та (3) знайти вигідне всім зацікавленим сторонам рішення для оновлення застарілого житлового фонду.

1.3 Системні проблеми просторового планування

Реконструкція житла відбувається в просторі. І питання в тому, чи справді українське просторове планування готове до відновлення українських міст – Олександр Анісімов, голова ГО “Нова житлова політика”

З 2020 року українська система просторового планування переживає зміни. Нові правила та розширені території громад вимагають зусиль на місцевому рівні для належного коригування планування та аналізу змін. Війна і руйнування поставили під сумнів спроможність системи просторового планування відповідати амбіціям відновлення країни.

1.3.1 Просторове планування та нове житлове будівництво

В останні десятиліття житлова політика та просторове планування ставали все більш відокремленими. Відсутність досліджень і дискусій призвела до збереження всеосяжного «кількісного підходу», тобто націленості на певну кількість м2 нового житла. Це призвело до нехтування іншими аспектами, такими як різноманітність потреб домогосподарств, врахування екологічного впливу чи якості будівель, міської мобільності та доступності. Сьогодні фактично відсутні інструменти просторового планування, що відповідають конкретним житловим потребам і цілям житлового будівництва в конкретних громадах.

Основний легальний документ місцевого розвитку в Україні – Детальний план території – містить лише одне речення щодо розрахунку потреб у «соціальному житлі» та не відображає на просторовій карті соціальне, доступне чи комерційне житло. Необхідно розширити класифікацію зонування з можливостями для регулювання типології житла, форм володіння та його доступності, адже це дозволить муніципалітетам встановлювати та досягати місцевих цілей розвитку соціального житла, забезпечувати якість побудованих проєктів, а також підтримувати послідовну реалізацію цілей житлової політики в країні. Правова визначеність зонування житла також розширить можливості для нагляду та контролю громадянського суспільства за землекористуванням під час відновлення.

Наразі муніципалітети практично не мають важелів впливу на розвиток житла або забезпечення виконання власних цільових показників щодо житлового будівництва. В Україні наразі відсутні інструменти контролю землекористування, які визначають різні типи житла, офіційні рамкові угоди із забудовниками, конкурси містобудівних проєктів або довгострокові договори оренди землі, адже державні органи розглядають ці інструменти як поле для корупції. Натомість підхід поширений в розвинених країнах наполягає на на автономії

місцевих органів самоврядування та демократично обраних представників громади у сфері просторового планування (OECD, 2017).

Щоб забезпечити наявність земельних ділянок для розвитку доступного житла, а також убезпечити донорські інвестиції узгодженою документацією з просторового планування, знадобляться нові інструменти та місцеві політики, такі як інклюзивне зонування житла, угоди про фінансування та раніше згадані угоди забудовників.

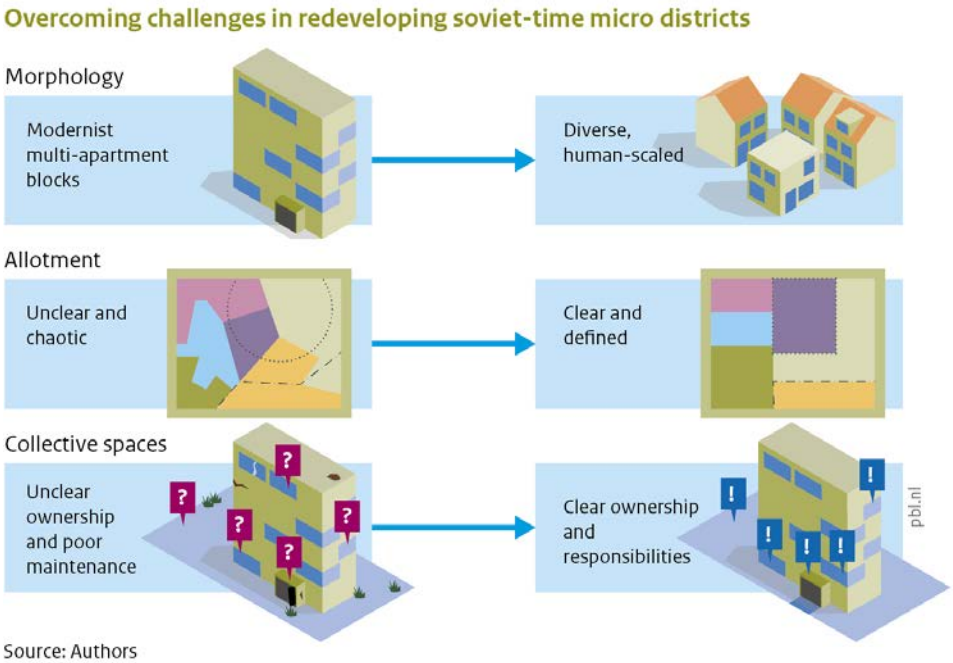
1.3.2 Інструменти просторового планування для реконструкції наявної житлової забудови

Як уже зазначалося, масштаби застарілого житлового фонду та районів, які гостро потребують реконструкції в Україні величезні (див. раніше). Також цей житловий фонд є основним отримувачем значних енергетичних субсидій, що посилює залежність України від викопного палива і перешкоджає намірам декарбонізації.

Попередні спроби здійснювати державну політику реконструкції застарілого житла та районів здебільшого провалилися. У середині 2000-х років, коли ціни на житло стрімко зросли, були спроби оновлення районів застарілої житлової забудови. Вони передбачали знесення частини будинків і значну частку нового будівництва. Попри те, що в деяких районах вже існували ОСББ, вони кардинально не впливали на можливу організацію процесу реконструкції, оскільки в законопроєктах були відсутні реальні фінансові та правові механізми забезпечення цілей реконструкції районів.

Ілюстрація 1.4

(Як впоратися з викликами перебудови мікрорайонів радянського часу)



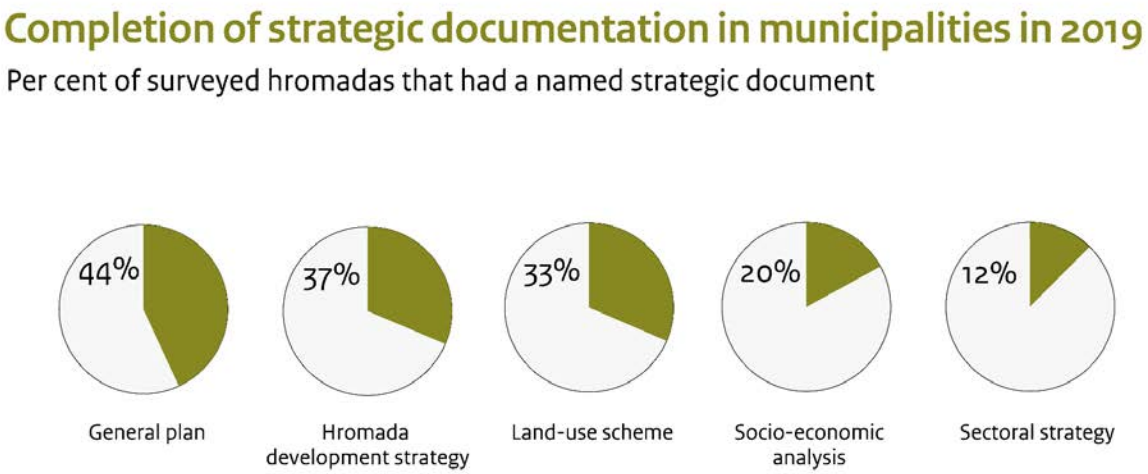
Source: Authors

Зі зростанням частки пошкоджених війною та покинутих будівель загальний стан радянського житлового фонду дедалі погіршується. Використання моменту Відновлення може дозволити дотримуватись Європейського зеленого курсу (European green deal) та цілей щодо скорочення викидів CO2 протягом усього терміну служби будівель і за можливості зменшити забудову нових територій. Такі програми реконструкції мають потенціал одночасно забезпечувати економічне зростання і нову якість життя в громадах. Проте сьогодні бракує фінансових механізмів, політичних та планувальних інструментів, не кажучи вже про неврегульованість права власності на земельні ділянки та будівлі. Щоб розв'язати таку складну проблему, потрібен набір нових політичних інструментів та інституцій.

Для узгодження місцевих і регіональних цілей відновлення та уникнення дублювання та розпорошення зусиль муніципалітетів для розробки різноманітних планів, Україні потрібно буде або об'єднати, або скасувати суперечливі стратегічні документи (стратегію розвитку, стратегію відновлення та інтегровані концепції розвитку), оскільки вони призводять до надмірного навантаження на громади та низьку ефективність політик (Ілюстрація 1.5).

Ілюстрація 1.5

(Готовність стратегічної документації в громадах на 2019 рік)



Джерело: CANactions Громада. Власенко, 2022

1.3.3 Розвиток спроможностей місцевих органів влади

Ефективність політики полягає не лише у наявності правильних інструментів, адже вони нічого не роблять самі по собі. Для ефективного використання інструментів необхідні місцеві знання та компетентність. В Україні застарілі стратегічні і просторові плани, і відсутня чітка ієрархія планування; існує брак кваліфікованого персоналу — громади не готові управляти коштами та проєктами, що надходять; низька спроможність муніципалітетів у розробці стратегії, недоліки у встановленні та моніторингу показників; збільшуються регіональні нерівності з

Києвом як економічним магнітом (GIZ, 2021 and OECD, 2022). Реагування на ці виклики потребує системи навчання та освіти, а також цільового фінансового стимулювання. Ігнорування невідповідності завдань, делегованих на місцевий рівень, та наявних можливостей зрештою призведе до неефективності політик, а також до неможливості отримувати та використовувати інвестиції.

Вставка 4. Короткий опис системи просторового планування в Україні

В Україні офіційно виділяють три рівні планування: національний (державний), регіональний (обласний) і місцевий. З 2020 року місцевий рівень представлений ТГ (територіальною громадою) — укрупненим муніципалітетом із кількома населеними пунктами.

У нинішній системі основним інструментом, необхідним на місцевому рівні, є Комплексний план розвитку ТГ — статутний та юридично обов'язковий план. Цей документ містить довгострокову стратегію планування та розвитку населеного пункту, а також правову основу розвитку землекористування. Існує рекомендація заздалегідь розробити інтегровану концепцію розвитку, щоб мати більш гнучку та багатогалузеву програму міського розвитку. Остання базується на німецькій моделі ISEK (Інтегрована концепція розвитку). На рівні району міста проєкт детального плану території (ДПТ) розробляється на основі місцевого технічного завдання та має відповідати загальним планам і пройти стратегічну екологічну оцінку, затверджену законодавством України. Детальний план «деталізує» об'єм та висоту забудови, функціональне використання земельних ділянок та/або будівель, схеми транспортної та соціальної інфраструктури.

Загалом Україна має 4 рівні ключових юридично обов'язкових планів:

Країна -> Загальна планувальна схема країни
Область -> Генеральна схема планування регіону (області)
Муніципалітет -> Комплексний план + зонування (ТГ)
-> Детальний план території

За матеріалами: *Тимінський, 2022; Анісімов, 2021; Новак, Лозинський і Пантилей, 2021*

2 Забезпечення доступним житлом: міжнародний досвід

Попередній розділ показав, що житловий фонд і система житлового будівництва в Україні стикаються не лише з нагальними проблемами, викликаними російським вторгненням та спричиненими ним руйнуваннями. Системними викликами в Україні впродовж багатьох років є вкрай недостатнє забезпечення доступним або соціальним житлом, незахищеність інституту оренди, зокрема прав орендарів житла, а також відсутність стимулів для оновлення житлового фонду та підвищення його енергоефективності. Задля того, аби запропонувати шляхи розв'язання цих проблем, ми спираємося на практики, які розвивалися в інших європейських країнах після Другої світової війни і які до сьогодні вважаються зразковими (2.1). Зокрема ми зосередимося на австрійській (2.2) і данській системах (2.3).

2.1 Європейський шлях та інструменти відновлення

Ми чітко бачимо, що це щось справді особливе в Європі, – тканина, яка була побудована в післявоєнну еру. Саме тут ми можемо говорити про розумну житлову політику – Сорча Едвардс, генеральний секретар Housing Europe

Ілюстрація 2.1
Центр Роттердама, зруйнований у 1940 році, після розчищення завалів у 1945 році

Джерело: Вікіпедія, автор невідомий

Європа відновилася, створивши одні з найкращих для життя міст у світі, але як це сталося?

Земельна політика та фокусні інвестиційні схеми були ключовими для відновлення. Середмістя Роттердама було експропрійовано муніципалітетом одразу після десятиденного німецького бомбардування. Закон Фінляндії про викуп землі 1945 року дозволив муніципалітетам взяти на себе провідну роль у заходах із відновлення та розвитку міст, щоб запропонувати переселенцям якісні варіанти житла. Земельна реформа 1949 року також дозволила людям обмінювати свою власність на частку власності у нових багатоквартирних будинках, а уряд сприяв будівництву за допомогою низьковідсоткових державних позик (Ronkainen and Eskelä, 2022:9).

В Австрії були або розширені, або створені спеціальні державні фонди для ремонту пошкодженого та будівництва нового житла житловими асоціаціями та місцевими органами влади (Donner, 2000). Цим зусиллям сприяли чіткі законодавчі рамки, які хоч і оновлювалися з часом, в основному залишаються тими ж що й 40-50 років тому.

Для одержувачів коштів плану Маршалла гранти та позики координувалися через угоди між країнами та Програмою реконструкції Європи (ERP), що прискорило економічне відновлення завдяки земельним та житловим реформам. Значну частину – 12% коштів ERP було використано на будівництво дешевого житла. Субсидії в Австрії та Фінляндії продовжують застосовуватися сьогодні таким чином, щоб відповідати потребам у житлі та захищати орендарів від надмірного підвищення орендної плати або переселення.

Післявоєнне відновлення Європи підтримувало доступну власність на відбудоване житло і масштабні муніципальні та некомерційні системи оренди (UNECE, 1952), які продовжують відігравати життєво важливу роль у Європі сьогодні, зокрема у Франції, Нідерландах, Німеччині, Австрії, Данії та Фінляндії (див. наприклад, Housing Europe, 2021). Ці системи доступного житла разом із муніципальними житловими компаніями, кооперативами та неприбутковими житловими асоціаціями працюють над забезпеченням потреб у житлі, включно з потребами біженців. Вони керуються громадською місією, а не комерційним прибутком, і роблять значний внесок у розвиток більш соціально інклюзивних міст, їх зеленого переходу та сприяють стабільності на ринках житлового будівництва.

У деяких країнах соціальне житло обмежується «службою швидкої допомоги», яка спрямована на вирішення гострих ринкових збоїв, в інших соціальне та доступне житло формує ринки житла для кращої реалізації цього права для всіх шляхом впровадження стандартів гідного житла орієнтованого на мешканців управління. У добре функціонуючих системах доступного та соціального житла його надавачі користуються також державною підтримкою, такою як земля, гранти, сприятливе фінансування або податкові пільги.

Європа може надихнути Україну на побудову сталої житлової системи шляхом створення:

- якісної системи оренди житла, яка забезпечує збалансовану стабільність і захист як для орендарів, так і для орендодавців;
- низки варіантів доступного житла для домогосподарств із низьким і середнім доходом, окрім купівлі житла у приватну власність;
- соціально і фінансово стійкого соціального і доступного житла, наприклад, шляхом впровадження соціально змішаних, некомерційних моделей;
- системи землекористування і оренди землі які забезпечують життєздатні та сталі проєкти доступного житла;
- законодавства та керівництва, які дозволять уряду та муніципалітетам отримати довгострокове фінансування та податкові кредити для сприяння доступному житлу;
- оборотних фондів, щоб гарантувати, що реінвестицію прибутку від інвестицій у доступне житло реінвестується в громаду у довгостроковій перспективі, а не витягується.

У решті цього розділу ми зосередимося на двох прикладах, які містять більшість із цих елементів: австрійській та данській системах.

2.2 Житло для спільного блага в Австрії

«У нас дуже сильне національне законодавство, згідно з яким житло повинно служити спільному благу. І це дуже важливо, оскільки воно визнає той факт, що нерегульований ринок не забезпечує доступних житлових рішень», – Мікаела Кауер, Муніципалітет Відня

Ілюстрація 2.2
Райони "Biotope city", Зонневендефіртель у Відні

Джерело: ©Wolf Leeb

Системи соціального житла, що утримуються завдяки обмеженій собівартістю орендній платі (cost rent)[8] та фінансуються з різних джерел, виявилися більш стійкими, ніж моделі, що базуються на оренді, орієнтованій на прибуток (income-based rent) або ті, що покладаються на фінансування державним коштом (Byrne and Norris, 2021). В Австрії 24% житла забезпечується муніципальними житловими компаніями, житловими асоціаціями з обмеженим прибутком (limited profit housing associations, LPHA) і кооперативами, які пропонують орієнтоване на орендаря гідне житло на основі обмеженої орендної плати, і яке фінансується шляхом внесків орендарів, грантів, державних позик і ефективних приватних позик (Amman and Mundt, 2005). Присутня широка політична підтримка, а національне законодавство, згідно з яким житло має робити внесок у загальний добробут, зміцнює статус сектору житла з обмеженим прибутком (limited-profit housing), який показав свою стійкість, зокрема до криз. Сьогодні державне, кооперативне та некомерційне житло, як правило, якісніше та енергоефективніше, ніж приватне орендне житло. Контракти з орендарями є безстроковими, орендна плата регулюється, і люди загалом вважають, що LPHA є безпечним і стабільним варіантом житла, здатним конкурувати з безпекою, що надають приватні помешкання.

[8] Cost rent або cost recovery rent – орендна ставка, обмежена собівартістю житла, тобто така, що компенсує витрати з надання (включно з його будівництвом) та експлуатації житла, і не передбачає отримання додаткового прибутку за рахунок орендарів (*прим. перекладача)*.

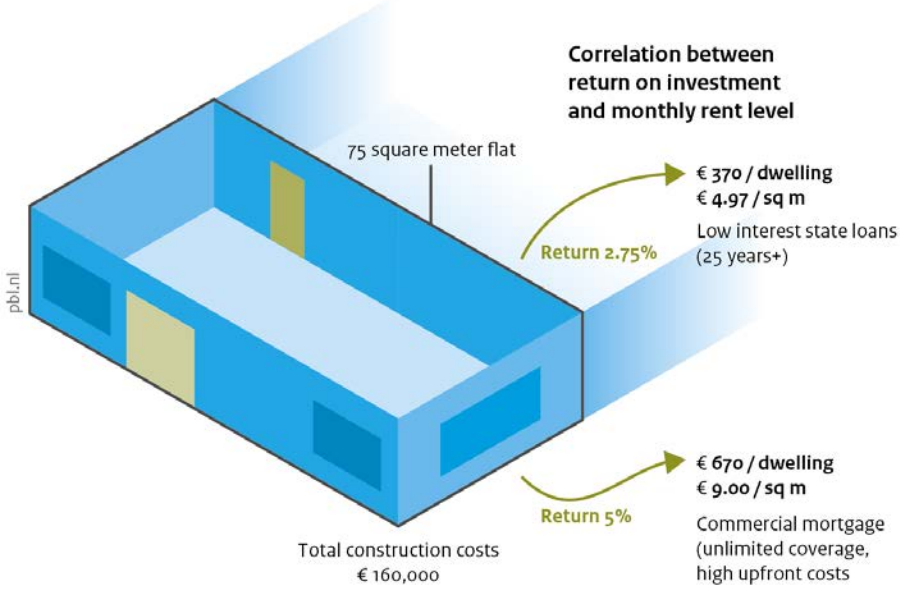
Цілі та засоби LPHA

Система LPHA має кілька цілей щодо соціальної згуртованості, справедливості та підтримки добробуту. Серед них першочерговим є зниження частки житлового навантаження (плати за житло від сукупності доходів) на громадян із низькими та середніми доходами. Ця система також свідомо використовується для підтримки організацій громадянського суспільства для співтворення різноманітних середовищ для життя, та загалом для заохочення інноваційної та відповідальної архітектури і міського дизайну, включно з житлом та плануванням для досягнення гендерної рівності.

Ілюстрація 2.3

(Різниця між орендною ставкою в низькоприбутковій та комерційній нерухомості)

Difference between rental prices for low-profit and commercial development



Source: New Social Housing

Низькоприбуткові житлові асоціації отримують податкові пільги (корпоративний податок), але для цього мають відповідати певним вимогам[9]. По-перше, існує обмеження на прибуток (макс. 3,5% річних на власний капітал). По-друге, LPHA зобов'язані реінвестувати прибуток. По-третє, орендна плата обмежена (компенсує витрати на саме житло, *див.вище – ред.*) і використовується в основному для рефінансування кредитів. Нарешті, має бути певний «контракт між поколіннями» – після рефінансування кредиту приблизно 1,81 євро/м² використовуються для створення власного капіталу житлової асоціації для майбутніх інвестицій.

Джерела інвестицій включають:

1) Низьковідсоткову державну позику від регіонального уряду: 30-40% від загального обсягу інвестицій.

[9] Hauptbauförderung (німецькою)

2) Банківський кредит: 30-40% від загального обсягу інвестицій.
3) Власний капітал LPHA: 10-20% від загального обсягу інвестицій.
4) Внесок орендаря в капітал відшкодовується в кінці терміну оренди з 1% амортизацією за рік проживання. Загалом власний капітал орендаря становить ~5-10% від загальних обсягів інвестицій.
5) Державний грант на енергетичне самозабезпечення ~5%

Австрійський регулятивний підхід розроблений для досягнення ефективних, цілеспрямованих результатів у сфері житла за допомогою некомерційних надавачів, які належним чином, ефективно та прозоро використовують ресурси. Це сприяє доступності, належному обслуговуванню активів і розбудові нового житла в короткостроковій і довгостроковій перспективі. Такий підхід виявився продуктивним і в умовах бурхливого економічного та політичного клімату. Належне регулювання сектору LPHA взаємно підкріплюється внутрішнім регулюванням організацій, стандартами управління та зовнішнім законодавством[10] (див. також вставку 5).

Національне законодавство щодо «Житлових організацій для спільного блага» окреслює бізнес-модель із соціальною метою, яка обслуговує відповідні критеріям домогосподарства, і визначає порядок використання субсидій на житло та встановлення вартості оренди.

Вставка 5: Основні принципи обмежено прибуткового житла в Австрії

- Обмежена орендна плата (cost-rent, див. вище): Орендна плата в LPHA розраховується на основі витрат, що означає, що орендна плата не може бути встановлена ні вище, ні нижче витрат на будівництво, фінансування та управління житловими будинками. Щоб запобігти спекуляціям через завищення витрат на будівництво, державні кредити пропонуються лише з обмеженнями, наприклад, 810 євро за квадратний метр корисної площі. Орендне житло, за яке вже виплачені державні позики, назавжди підлягає обмеженню орендної плати. Така фіксована орендна ставки, відома як «Grundmiete» є навіть нижчою початкової ціни оренди, адже з неї не потрібно сплачувати позику.
- Прибуток надходить до оборотних фондів: компоненти, що генерують дохід, є частиною цін, що покривають витрати. Однак у випадку LPHA вони чітко визначені законодавством та додатковими нормативними актами, які встановлюють верхню межу (макс. 3,5 % річних на власний капітал). Власний капітал постійно прив'язаний до цілей обмеженого прибутку, а надлишки постійно реінвестуються. Це гарантується обмеженням розподілу прибутку між власниками та зобов'язанням регулярно реінвестувати будь-які надлишки в житлове будівництво. Крім того, акції в обмежено-прибутковій житловій асоціації можуть продаватися лише за номінальною вартістю початкових інвестицій.

[10] Австрійське законодавство і аудит обмежено-прибуткового житла – Housing2030

- Обмежена підприємницька діяльність: житлові асоціації з обмеженою прибутковістю повинні в першу чергу займатись бізнесом в межах власної статутної діяльності – будівництво, обслуговування та ремонт будинків, і повинні робити це від свого імені. Для діяльності поза межами статутної, такої як будівництво комерційних приміщень, паркінгів та громадських об'єктів, LPHA необхідні дозволи від регіональних органів влади.
- Вимоги до аудиту та персоналу: LPHA мають бути незалежними від будівельної індустрії, щоб запобігти укладенню угод за змовою, на шкоду інтересам орендарів. Особливо це стосується посадових осіб обмежено-прибуткових житлових компаній. Заробітна плата таких посадовців також не може перевищувати встановлені законом межі. Усі обмежено-прибуткові будівельні асоціації повинні бути членами аудиторської асоціації та щорічно перевірятися незалежними аудиторами. Аудит контролює дотримання законодавства, включаючи ефективне використання ресурсів і капіталу, а також ефективне управління організацією.
  (на основі: Koessl & Riessland, 2022)

Додана вартість обмежено-прибуткової житлової системи

Моделювання витрат на житло та домогосподарства, проведене Австрійським інститутом економічних досліджень, показало, що LPHA сприяють зниженню витрат на житло та збільшенню рівня реального споживання домогосподарствами. У порівняльному сценарії модель показує, що для домогосподарств з низьким рівнем доходу ефект зниження тягаря витрат на житло від LPHA становить до 1,5% загальних витрат. Це стимулює реальне споживання товарів і може бути вигідним для місцевих громад і бізнесів. Загалом активна присутність обмежено-прибуткових житлових асоціацій додає майже 980 мільйонів євро до ВВП Австрії порівняно з житловою системою, де присутні лише приватні суб'єкти, орієнтовані на отримання прибутку. Стверджується, що нижчі ціни та витрати на житло мають гальмівний вплив на інфляцію і таким чином ведуть до покращення міжнародної конкурентоспроможності з відповідним позитивним впливом на експорт. Оскільки житло оподатковується відносно низько порівняно з побутовими товарами, це також збільшує державні податкові надходження (Kilen & Streicher, 2021).

Приклад LPHA показує, що в довгостроковій перспективі добре обґрунтовані державні стимули для приватного некомерційного житла сприяють загалом збалансованому та стійкому до криз ринку житла (Marquardt & Glaser, 2020).

2.3 Оборотний фонд для житла в Данії

Ілюстрація 2.4

Проєкт соціального житла Кастаньєгарден у Копенгагені

Джерело: Regnar M. Nielsen ©

Національний будівельний фонд (данською: Landsbyggefonden – LBF – https://lbf.dk/) є наріжним каменем данської моделі доступного та соціального житла, що забезпечує високі стандарти житлового фонду та кращий добробут орендарів. LBF було засновано в 1967 році, він фінансується за рахунок орендної плати від орендарів соціального та доступного житла, наданого неприбутковими житловими організаціями.

Цілі та правова система Оборотного фонду

Метою Фонду є побудова соціально згуртованих, безпечних та сталих громад[11]. Особлива увага приділяється інвестиціям у соціальну діяльність та зниженню вартості оренди. Це відбувається у рамках місцевих партнерств, наприклад між школами, муніципалітетами чи громадськими організаціями вживаються заходи щодо сприяння працевлаштуванню орендарів та успішності в освіті. Використання цифрових інструментів, таких як загальна національна цифрова система проєктів соціального житла, посилює взаємопов'язаність та стійкість системи ще більше. Це забезпечує прозорість і довіру між різними учасниками.

До 90% початкового фінансування соціального житла надають данські іпотечні банки, які залучають усе своє фінансування шляхом випуску забезпечених облігацій, які купують переважно внутрішні інвестори, такі як комерційні банки, пенсійні та страхові фонди. Решту покриває державний кредит і невеликий внесок від орендаря. Ці позики погашаються за

[11] Landsbyggefonden – Данський національний Фонд неприбуткового житла – Housing2030

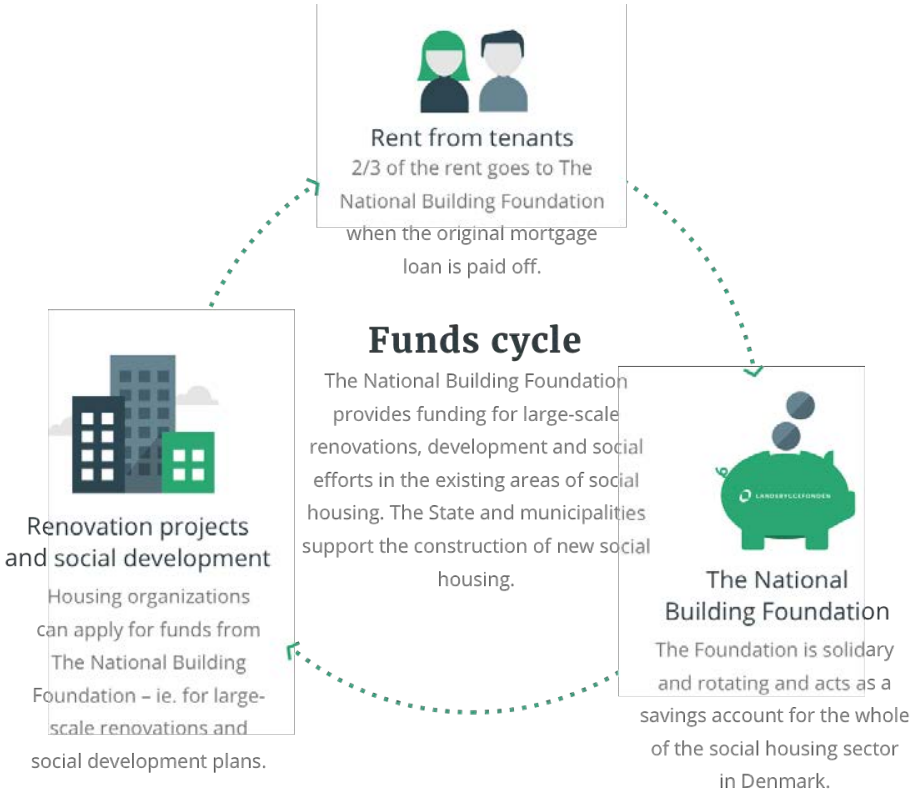
рахунок орендної плати, а надлишки накопичуються в колективному фонді. LBF забезпечує джерело фінансування для реконструкції будинків по завершенню життєвого циклу, а також сприяє довгостроковому плануванню будівництва нового соціального житла. Фонд допомагає вирівняти відмінності у фінансовій спроможності різних надавачів соціального житла та різну вартість земельних ділянок.

Після погашення іпотечних кредитів на будівництво житла додатковий дохід розподіляється між місцевим «резервним фондом», який отримує 1/3 цих доходів і управляється житловими організаціями, та Національним будівельним фондом, який отримує 2/3. Житлові компанії можуть подавати заявки на отримання фінансування від Національного будівельного фонду на ремонт внутрішніх приміщень, прибудинкових територій, модернізацію будинків для забезпечення доступу людей похилого віку та людей з інвалідністю, а також енергетичну санацію житлового фонду організації можна отримати через подання заявок. Підтримка фонду надається на основі універсальних об'єктивних критеріїв оцінки потреб житлових компаній. Фонд також може фінансувати витрати на знесення будинків у неблагополучних районах та підтримувати інфраструктурні зміни.

Фондом керує правління з дев'яти членів, включаючи представників житлових компаній, орендарів і двох найбільших муніципалітетів Данії. Однак його 4-річний бюджет має затвердити міністр житлово-комунального господарства.

Ілюстрація 2.5

Колообіг коштів в оборотному фонді в Данії



Джерело: https://www.housingeurope.eu/blog-1559/the-national-building-fund

Оборотний фонд утворює стійку житлову систему, оскільки немає «витоку» грошей із системи (усі інвестиції залишаються в житловій сфері). Система є замкнутою та забезпечує покриття майбутніх витрат на реконструкцію на початковому етапі фінансування нового соціального житла.

Крім того, данська модель фінансування соціального житла спирається на різноманітні потоки фінансування, що робить її надійною та стабільною в цілому. Ці джерела фінансування включають:

1. Комерційні та державні позики
2. Обмеження процентної ставки та субсидії
3. Державні гарантії позик
4. Житлові субсидії
5. Орендна плата та гарантійні застави, сплачені орендарями
6. Власний капітал самих житлових організацій.

(на основі Norris & Byrne, 2021)

Антициклічний характер фінансової системи соціального житла

У всьому світі фінансування соціального житла часто вразливе до економічних криз, оскільки держави вирішують витрачати менше на капітальне фінансування, щоб покривати нагальні потреби. Данський сектор соціального житла, навпаки, дотримується антициклічної схеми інвестицій і пропозиції. Під час спаду на ринку житла уряд збільшує частку капітального фінансування, що надається через державні позики на соціальне житло. І навпаки, під час підйому на ринку житла уряд скорочує витрати.

Крім того, антициклічний характер сектору соціального житла в Данії безпосередньо пов'язаний з фінансовою системою, в якій він працює. Облігації, які фінансують комерційні позики й забезпечують більшу частину капіталу для будівництва нового соціального житла, стають більш привабливими для інвесторів під час економічних криз, оскільки вони пропонують «безпечну гавань» для інвестицій, коли інші варіанти стають високо ризиковими. Таким чином, у період після глобальної фінансової кризи 2008 року відбулося значне зростання інвестицій у данські іпотечні облігації та, як наслідок, у кредитування розвитку соціального житла (Norris & Byrne, 2021).

3 Створення зручних для життя районів: міжнародний досвід

Відновлення полягає не лише у спорудженні будинків та інституційних систем, що забезпечують їх економічну доступність (див. попередній розділ), але це також про відбудову громад і сусідств. Сусідства[12] можна визначити як громади *об'єднані навколо місцевості*, географічно локалізовані соціальні мережі, доступні та зручні для тих, хто живе в цьому районі». […] сусідства виділяються своїми особливими «екологіями» взаємопов'язаних місць і послуг; місця, які люди цінують попри соціальні та культурні розбіжності, а також сервіси, які допомагають людям визначати власну траєкторію руху та допомагають орієнтуватися в місті» (Hajer et al. 2020: 18).

Відбудова "починаючи із сусідств" – проміжний і сполучний масштаб між неосяжними викликами, з одного боку, та повсякденним життєвим оточенням людей, з іншого. Він пасує не лише для відновлення житла, але й у боротьбі з кліматичною кризою: «контекст кліматичної кризи пов'язує планетарний екологічний виклик із масштабом, у якому звичайні люди та їх безпосереднє оточення може бути наділено владою, щоб знайти рішення» (ibid, 18).

Якісна «екологія сусідства» складається щонайменше з чотирьох компонентів (Hajer et al., 2020: 33). По-перше, відповідно до попереднього розділу, сусідство має бути *доступним та інклюзивним*. По-друге, воно має відповідати мінімальним *критеріям сталості*. По-третє: воно має відповідати умовам соціальної *зв'язаності*, тобто важливі сервіси доступні в безпосередній близькості (громадський транспорт, школи, зелені зони, магазини тощо); це також можна назвати «інфраструктурою товариства». І останнє, але не менш важливе: воно має бути *адаптивним* у сенсі здатності задовольнити мрії, ідеї та ідеали мешканців, чого не існує в більшості житлової забудови радянської доби (див. Розділ 1). У світі існує чимало сусідств, які вирізняються за одним або декількома з цих параметрів, наприклад Августенборг (Мальме, Швеція), Хунцікер Ареал (Цюрих, Швейцарія), ЕкоБлок (Каліфорнія, США), Вобан (Фрайбург, Німеччина), GWL (Амстердам, Нідерланди) і Ріджент Парк (Торонто, Канада). Вони, серед інших, можуть бути натхненням для України.

Досягнення бажаної екології сусідства вимагає організації на рівні «сусідської домовленості», яка складається із 1) *акторів* із довгостроковим інтересом і «почуттям власності», 2) мобілізуючого *дискурсу* або історії, яка об'єднує людей, 3) формальних *правил* з правильними стимулами, і 4) *ресурсів*, насамперед землі та капіталу. У наступних трьох розділах ми

[12] Прим. пер. Сусідство (англ. *neigbourhood*), також мікрорайон, спільнота району, – зазвичай просторово і соціально визначена спільнота мешканців. Має свій специфічний просторовий вимір і характер самоорганізації, залежний від соціального складу, географії, історичних передумов. Часто цей термін використовується для маркування меж певної місцевості або для визначення неформальних меж спільноти, що включена до більшої адміністративної одиниці (кварталу, району, муніципалітету тощо) (*прим. перекладача)*.

обговоримо три приклади, коли ресурси та правила були використані для створення інклюзивних та доступних сусідств: Нідерланди, Відень та Гельсінкі. У випадку Нідерландів ми обговорюємо інструменти, які мають у своєму арсеналі місцеві органи влади, коли вони хочуть проводити як активну земельну політику, так і земельну політику стимулювання для інтегрованого розвитку. Приклад із Відня зосереджується насамперед на концепції «конкурсів із розвитку» для різноманітних та інклюзивних сусідств. І, нарешті, приклад Гельсінкі стосується важливості зв'язку місцевого житлового будівництва з розвитком регіональної інфраструктури через багаторівневі та багатосторонні угоди.

3.1 Земельна політика для інтегрованого розвитку в Нідерландах

Ми зосереджуємось на публічних просторах, де люди можуть зустрічатися та відновлювати зв'язки зі своїми сім'ями та друзями, зі своїми сусідствами та містами, своїм культурним походженням. Просторах, де люди можуть відчувати себе в безпеці, і просторах, які відображають майбутнє, де панує процвітання – Франческо Венстра, головний архітектор Нідерландів

Ілюстрація 3.1.
Район Фюнен Парк в Амстердамі, автори проєкту планування ArchitectenCie

Джерело: Aerophoto ©

Нідерланди мають довгу історію державного управління міським розвитком та плануванням. Протягом десятиліть після Другої світової війни місцеві земельні банки та субсидії центрального уряду некомерційним житловим асоціаціям пришвидшували постачання необхідного житла (Buitelaar & De Kam, 2012). Багато місцевих органів влади проводили й дотепер проводять так звану «активну земельну політику», відповідно до якої вони купують

землю, готують її під забудову, а потім продають під будівництво житловим асоціаціям, девелоперам, інвесторам або окремим особам. Зазвичай вони роблять це за згодою сторін, але за потреби вони можуть застосувати право примусового та переважного викупу земельних ділянок муніципалітетами (*voorkeursrecht*) (які також можна назвати «правами першої відмови» від купівлі землі).

Активна земельна політика

Ця активна форма земельної політики виконує дві функції. По-перше, вона допомагає координувати розвиток міст. Місцева влада розробляє стратегічні документи (*structuurvisies* або *omgevingsvisies*), в яких вказує напрямки просторового розвитку. План землекористування є юридично зобов'язальним планом, який використовується для реалізації цих стратегічних політик та юридичного сприяння проєктам розвитку. Активна земельна політика часто використовується на додаток до плану землекористування, щоб (ще) більш точно керувати містобудуванням і забезпечити інтегрований та комплексний розвиток території (Buitelaar & Bregman, 2016). Договір купівлі-продажу землі часто містить деталізовані умови для забудовника, який набуває землю для будівництва. Друга функція активної земельної політики має фінансовий характер. Коли земля перебуває у державній власності під час процесу девелопменту та продається безпосередньо перед будівництвом, місцеві органи влади, які нею володіють, отримують надходження від збільшення вартості землі через зміну зонування. За допомогою цього доходу вони потім можуть компенсувати витрати на комунальні роботи та розробку планів, а також отримати дохід понад ці витрати. Іншими словами, це уможливлює як «відшкодування витрат» громади, так і «утримування вартості»[13] із проданих чи орендованих земельних ділянок.

Земельна політика стимулювання

З 1990-х років монопольне становище місцевої влади почало зазнавати тиску, оскільки через зростання потенційної земельної ренти, приватним суб'єктам ставало все цікавіше включатися у ринок землі. Деякі з переваг, які пропонувала активна земельна політика (такі як детальне керування міським розвитком у всіх подробицях, відшкодування муніципальних витрат і утримання вартості із землі), зникали у випадках, коли місцева влада не могла ухвалювати рішення щодо землі. Ця нова реальність сприяла ґрунтовному перегляду Закону про просторове планування у 2008 році та призвела до запровадження різноманітних інструментів публічного права, використання яких не потребує муніципальної власності на землю, і які могли б перебрати на себе роль, яку виконувала активна земельна політика. Закон дозволяє місцевій владі відшкодовувати міські витрати коштом забудовників або через приватну угоду з девелоперами (*anterieure overeenkomst*), або, якщо забудовники відмовляються від такої співпраці, за допомогою міського плану забудови (*exploitatieplan*), який підлягає обов'язковому виконанню всіма землевласниками. Закон 2008 року також дозволяє місцевій владі встановлювати більш конкретні умови для розвитку міст, включаючи

[13] Утримання вартості (англ. *value capture*) — утримання вартості землі із земельної ділянки. Різні заходи, такі як зонінг, земельний податок, інвестиційний (пайовий) внесок тощо можуть застосовуватися для повернення інвестицій громадських коштів для блага громади.

можливість цільового призначення землі для соціального, тобто «інклюзивного житла» (Buitelaar & De Kam, 2012). У таблиці 3.1 наведено огляд різних інструментів для активної земельної політики та земельної політики стимулювання.

Таблиця 3.1

Інструменти активної та стимулюючої земельної політики для розвитку міст у Нідерландах

Активна земельна політика	**Земельна політика стимулювання**
- Придбання землі за згодою сторін - Примусовий викуп - Переважне право купівлі землі муніципалітетом - Договір купівлі-продажу земельної ділянки	- План землекористування/зонування (включаючи «Інклюзивне/ соціальне житло») - План розвитку (території) або девелоперська угода (див. вище)

Проблема подвійного капелюха

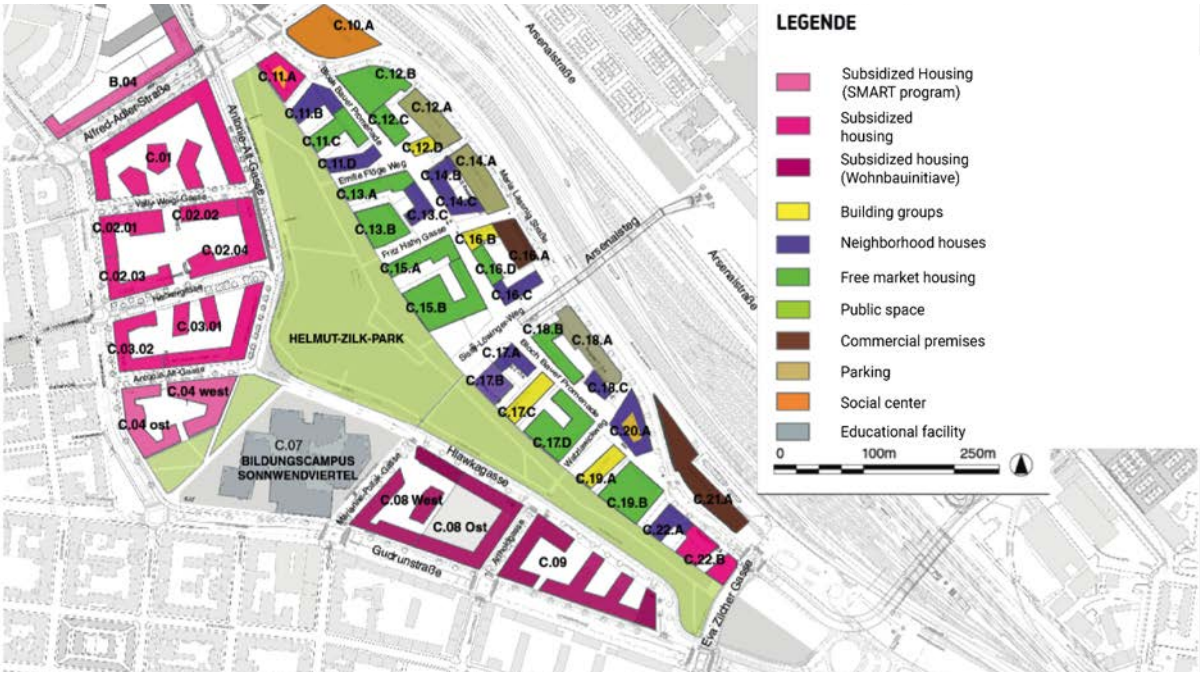
На практиці дві різні форми земельної політики зазвичай змішуються в гібридні форми. Але ця ситуація вимагає уважного вивчення. Оскільки муніципалітети є активними гравцями на ринку землі, що несуть ризики, та водночас регуляторами ринку, на використання зонування (та зонінгу для інклюзивного житла) може вплинути те, чи володіють місцеві органи влади землею. Їхні фінансові інтереси (тобто доходи від землі) можуть ставити, а іноді й ставлять під загрозу суспільні інтереси (тобто «якісне і стале» просторове планування). Це так звана «проблема подвійного капелюха».

3.2 Відень: землекористування для різноманітних сусідств

Ми інвестуємо набагато більше в фінансування постачання житла, ніж у фінансування попиту, тому що ми твердо переконані, що краще проактивно інвестувати гроші в будівництво нових будинків, а не реактивно лікувати симптоми соціальної нерівності — Вероніка Івановскі, радниця, міська рада Відня

Ілюстрація 3.2

Мастерплан району Зоннвендефіртель у Відні (2018)



Джерело: Gebietsbetreuung Stadterneuerung Stadt Wien

Понад 20% житлового фонду у Відні було зруйновано або пошкоджено після Другої світової війни. Міжпартійна політична згода і рішучість у поєднанні з міжнародною підтримкою Європейської програми реконструкції розширила та спрямувала наявні національні житлові фонди для прискорення зусиль з відновлення. Було створено два фонди – один для ремонту, інший для будівництва нового доступного житла. Перший, Фонд реконструкції житла (WWF), спрямував довгострокові інвестиції на негайний ремонт осель, відіграючи потужну роль у стабілізації ринку. У цьому процесі орендарі були захищені, оскільки орендна плата за відремонтоване житло, на яке було надано державні позики, не могла (сумарно) перевищувати субсидованих фінансування ремонту та експлуатаційних витрат. Другий фонд, Федеральний фонд житла та поселень (BWSF), додатково підтримував нове доступне орендне житло через муніципалітети та кооперативи. Житлові компанії, які отримували 70-річні позики під дуже низькі відсотки, повинні були діяти в умовах регулювань на обмеження прибутку.

Місто Відень, а саме уряд федеральної землі (якою є Відень) визначає необхідну кількість нового житла у стратегічному плані під назвою STEP 2025[14]. Цей план сприяє розвитку високоякісного, інклюзивного та доступного житла, надаючи ключову роль субсидованому соціальному житлу, добре інтегрованому з транспортом і послугами (OECD, 2020). Цей підхід продовжує бути центральним у всесвітньо визнаній моделі доступного житла, яка зробила Відень найкомфортнішим для життя містом Європи та світу. Цю тезу можна проілюструвати на прикладі району Зоннвендефіртель Ост (Sonnwendeviertel Ost).

[14] STEP 2025 – План міського розвитку Відня

Землю державної залізничної компанії перевели під багатофункціональну забудову вздовж залізниці. Там запланували простори для кооперативних комерційних ініціатив, приміщення для малого бізнесу, місцеві простори «сусідства», мережу прокату вантажних велосипедів і міську станцію переробки відходів, не кажучи про велику кількість публічних і зелених просторів, навчальних закладів і доступність громадського транспорту. Будинки сусідства (Quartiershäuser) пропонують різноманітні конфігурації просторів для життя та роботи, й надають акценту всій території району завдяки своїй якісній архітектурі. Вони також створюють нові функції для кварталу, свого сусідства та всього району. З самого початку будівельні групи (Baugruppe) взяли на себе зобов'язання побудувати сусідську спільноту через проведення культурних заходів та постійну участь громади.[15]

Земельні ділянки були виділені згідно з новим мастер-планом, і кожна ділянка була предметом містобудівного конкурсу. У конкурсах, спрямованих на неприбуткові або обмежено-прибуткові житлові асоціації (LPHA) або будівельні групи, міські субсидії та вигідні ціни на оренду землі залежать від впровадження обмеженої орендної плати для орендарів та низьких витрат на фінансування будівництва.

Містобудівні конкурси

З 1995 року високоякісна архітектура та ефективне землекористування в місті виграють від конкурсів за участю як неприбуткових, так і комерційних девелоперів.[16] Залежно від конкретного місця розташування та конкретних обставин місцевий земельний фонд Wohnfonds Wien[17] організовує одноетапні та класичні двоетапні містобудівні конкурси, а також конкурси у форматі конкурентного діалогу. Громада представлена у журі таких конкурсів. Щороку проводиться близько 15-20 містобудівних конкурсів. Заявки оцінюються відповідно до критеріїв, які підсумовано під терміном «модель на чотирьох опорах»:

- Економіка: базові витрати, загальні витрати на будівництво, витрати користувача та умови договору, обладнання
- Соціальна сталість: придатність для повсякденного життя, зниження витрат завдяки плануванню, проживання в громаді, житло для мінливих потреб;
- Архітектура: містобудівна структура, структура будівлі, структура квартири;
- Екологічність: кліматоорієнтоване будівництво, яке зберігає ресурси, здорове та екологічно свідоме житло, житло, яке створює якісні зелені та зовнішні простори.

[15] QUARTIERSHÄUSER SONNWENDVIERTEL

[16] Девелоперські конкурси – соціальне житло, і Девелоперські конкурси Wohnfonds

[17] Wohnfonds Wien — це регіональний фонд, який координує стратегічну земельну політику у Відні, керує придбанням землі та оновленням міста. Він відіграє важливу роль у сприянні міському розвитку у координації з Департаментом просторового планування міста Відня. З моменту заснування у 1984 році фонд надав понад 3,7 мільйона квадратних метрів землі для понад 51 400 субсидованих помешкань.

Основний фокус зосереджено на загальній якості та досягненні балансу між чотирма опорами. Рекомендація (тобто дозвіл) реалізації проєкту дається лише тоді, коли виконано всі вимоги, зокрема гранична вартість землі та рівень орендної плати також зафіксовані у вимогах. Сприяючи конкуренції на ринку землі, конкурсний підхід спрямовує гранти та позики забудовникам доступних ділянок для максимізації суспільних результатів, підтримки економічної стабільності, зниження простору для спекуляції та забезпечення наявності ділянок для доступного житла.

Однак навіть у Відні, де місто володіє та стратегічно розподіляє землю під соціальне житло, ціни на землю ростуть надто швидко, щоб покрити їх державними субсидіями. Щоб ефективно протистояти цьому процесу, з 2018 року мастерплан Відня включає категорію зонування «Субсидоване житло», у якій дві третини корисної житлової площі мають бути призначені для субсидованого житла[18] [19] (див. рис. 4.3). Це дозволяє постійно контролювати етапи забудови, соціальну інтеграцію, витрати та різноманітність функцій. У сукупності ефективне використання земельної політики, участь міста у забезпеченні житлом та системні механізми контролю створюють високу якість життя та доступність для всіх соціальних груп.

Ілюстрація 3.3

(Інклюзивний зонінг для планування нових районів)

Source: Stadt Wien

[18] Міський розвиток і земельна політика – соціальне житло

[19] Планувальні основи для специфікації »Території для будівництва субсидованого житла» (*німецькою*)

3.3 Гельсінкі: багаторівневі та багатосторонні угоди щодо житла та інфраструктури

Для досягнення системних результатів необхідні Національна житлова агенція, муніципальна земельна політика та комунальні житлові компанії. Крім того, необхідна співпраця на урядовому та муніципальному рівнях, щоб обидва боки могли виграти – Ярмо Лінден, ARA Finland

Ілюстрація 3.4
Район Каласатама

Джерело: Муніципалітет Гельсінкі

Після Другої світової війни законодавство дозволило муніципалітетам відігравати більш активну роль у придбанні, зміні призначення та оренді землі для належного планування розселення та міського розвитку. Житлове будівництво стало можливим завдяки державним заходам щодо розвитку джерел фінансування житлових компаній – розробці інноваційних моделей, у яких окремі домогосподарства володіли частками в багатоквартирних будинках. З 2012 року довгострокові національні та муніципальні угоди про фінансування, відомі як «MAL», забезпечують інвестиції в транспортну інфраструктуру та житло для задоволення потреб міст-регіонів.

У Гельсінкі Національна житлова агенція (ARA) (див. вставку 8) працює над тим, щоб соціальне житло становило значну частину нового житлового фонду міста. Зокрема, ARA прагне, щоб із 66 000 нових квартир, які планується побудувати в період між 2020 і 2023 роками, 18 200 були соціальним житлом. Під цим мається на увазі субсидоване житло з обмеженою орендною платою, доступне за значно нижчими ставками, ніж комерційне орендне житло. Наприклад, у Гельсінкі ставки оренди житла, що субсидується ARA, приблизно на 62% нижчі, ніж для комерційної оренди, і становлять 12 євро за кв.м порівняно з 21 євро за кв.м. Ці заходи

допомагають забезпечити доступність значної частини житлового фонду Гельсінкі для широкого кола мешканців, особливо із нижчими доходами (Linden, 2023).

Вставка 6: ARA Finland – Національна житлова агенція

ARA була заснована в 1949 році, щоб вирішити післявоєнну нестачу житла у Фінляндії. Відтоді у Фінляндії було субсидовано будівництво понад 1 мільйона нових помешкань (приблизно 1/3 від усього житлового будівництва[20]). ARA є частиною уряду та діє під керівництвом Міністерства довкілля. Загальнонаціональне законодавство регулює використання житлових субсидій та функціонування неприбуткового житла з обмеженою орендною ставкою (прив'язаною до собівартості). Завдяки керуванню та моніторингу ARA гарантує, що:

- субсидоване житло має високу якість, екологічно стале та економічно доступне
- орендна плата прив'язана до собівартості, і нижча, ніж на приватному ринку
- житловий фонд утримується в хорошому стані, його оновлюють відповідно до вимог енергоефективності
- житлово-будівельні корпорації діють згідно з правилами та інструкціями, що застосовуються до соціального орендного житла
- корпорації не виводять більше дивідендів для своїх власників, ніж це дозволено законом

Для того, щоб досягти доступного для всіх житла високої якості, необхідне субсидування як попиту (житлові пільги), так і пропозиції (під керуванням ARA). Субсидування пропозиції складається з:

1) Позик = 2 335 мільйонів євро у 2023 році (позики субсидії на нове будівництво, реконструкцію та придбання, а також гарантійні позики на будівництво орендного житла та реконструкції житловими компаніями)
2) Грантів = 298 мільйонів євро у 2023 році (інвестиційні субсидії для спеціальних груп, енергетичні гранти, гранти на ремонт, гранти на інфраструктуру, консультації щодо житла тощо)

Муніципалітети підтримують соціальне житло надаючи в оренду клієнтам ARA (часто муніципальним компаніям) доступні будівельні майданчики, які значно дешевші за ринкову ціну. Співпраця між урядом і муніципалітетами забезпечується двосторонніми угодами, а останнім часом переважно через угоди MAL (Linden, 2023).

Договори MAL

Угоди MAL – це договори між урядом та великими містами-регіонами. Вони стосуються землекористування (M), житла (A) і транспорту (L)[21]. Ці угоди спрямовані на вироблення

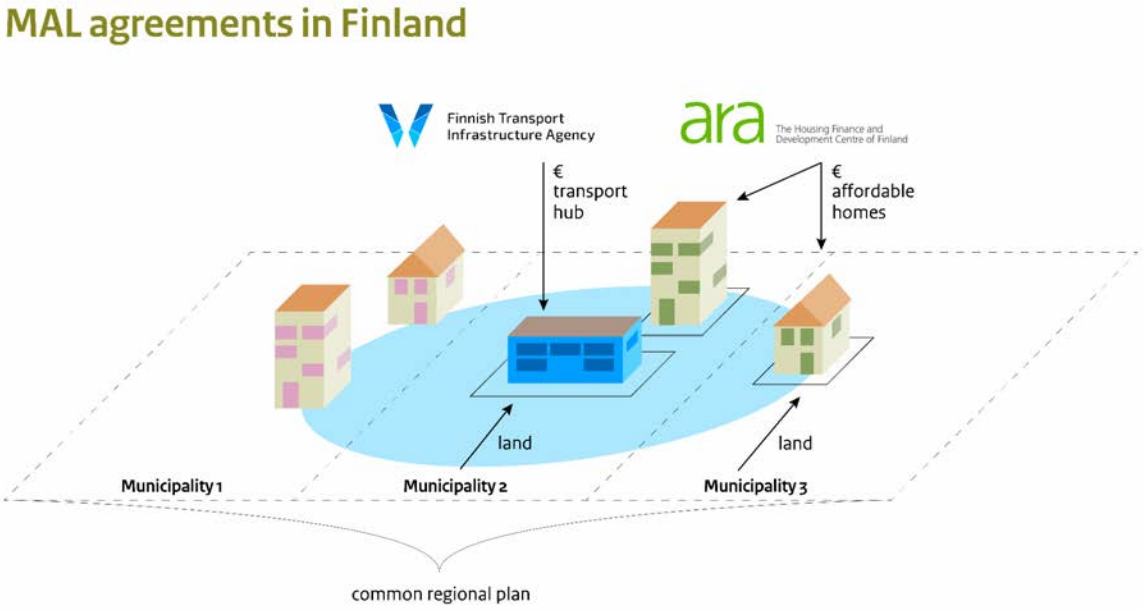
[20] Житловий фонд побудований на державні субсидії

[21] Договори про землекористування, житло і транспорт – Міністерство довкілля Фінляндії.

спільного розуміння та координацію стратегічного просторового розвитку в містах-регіонах, які складаються з кількох муніципалітетів, реалізують зобов'язання уряду щодо фінансування інфраструктури. Кожна угода є унікальною, стосується специфічних для регіону питань і рамок реалізації (Bäcklund et al., 2018). З 2022 року урядові угоди розраховані на 12 років. Реалізація угоди оцінюється кожні 4 роки, і більш детальний план реалізації формується на наступні 4 роки.

Ілюстрація 3.5.

(Договори MAL в Фінляндії)



Джерело: автори

Територіальні угоди визначають, скільки житла має бути побудовано в кожному муніципалітеті, а також де має відбуватися це будівництво. Муніципалітети спершу готують спільну просторову схему, після чого починають переговори з урядом. Секретаріат групи MAL, до складу якого входять представники держави та муніципалітетів, функціонує як головний керівний орган управління. Інформація про виконання збирається секретаріатом, який також розробляє і опрацьовує показники та аналізує наявні дані. Така тісна координація підтримує збалансований розвиток міста-регіону та сприяє спільному прийняттю рішень. Деякі субсидії є залежними від виконання умов, а державне фінансування MAL функціонує як стимул, заснований на зобов'язаннях муніципалітетів надати землю для забудови та співфінансувати окремі проєкти (Mervi & Lönnqvist, 2022).

Ці угоди виявилися досить успішними: загальна ціль і план створення орендного житла за підтримки держави на 2016-2019 роки були майже виконані. Завдяки угодам MAL муніципалітети змінили зонування для більшої площі землі під будівництва житла, ніж було заплановано, і майже 90% нового житла було розташовано в першопочатково виділених місцях. Збільшення обсягу субсидованого державою доступного житла від ARA доповнило ринкову пропозицію приватного житла та збалансувало коливання ринку. Крім цього, оскільки

MAL забезпечує прямий доступ до держави для невеликих муніципалітетів, вони отримали кращий канал зв'язку, ніж це було у випадку традиційного управління в регіонах. Це, своєю чергою, привело до кращого порозуміння між різними щаблями врядування і сприяло кращій координації землекористування для житла та транспорту (Linden, 2023).

4 Інституційні реформи для відбудови житла в Україні

Ми переконані, що на основі кращих європейських практик ми зможемо разом із партнерами створити модель, яка реально досягатиме цілей доступного житла. І головним чином ми хотіли б відновити краще ніж було за допомогою кращих інституцій — Гжегож Гайда, Європейський інвестиційний банк

Цей розділ відповідає на описані вище українські виклики, спирається на передовий європейський досвід і пропонує відповідні реформи для відновлення кращих домівок і середовища для життя в Україні.

4.1 Національна законодавча рамка

Національна житлова стратегія утворить чітку рамку для державного, обласного та місцевого врядування, а також для ЄС та інших міжнародних акторів, у сфері відбудови житла. Довгострокова та багаторівнева житлова стратегія має ґрунтуватись на ключових документах, таких як матеріали Плану відновлення України, розвинені надалі місцевими та міжнародними експертами з питань житла, житлової політики із залученням громадянського суспільства. Політично узгоджена стратегія сформує спільний напрямок політики та надасть основу для регуляторних актів які стимулюватимуть безпечні, доступні, інклюзивні та енергоефективні помешкання та райони. Вона також буде сприяти узгодженій інвестиційній діяльності банків розвитку та інших установ.

Необхідно реформувати положення про допомогу в забезпеченні житла. Це включає перегляд критеріїв відповідності та уніфікацію черг на 'поліпшення житлових умов', спеціальне та соціальне житло, щоб дії на місцях відповідали потребам громадян і змінам у віковій, соціальній та економічній структурі населення. Необхідно передати управління чергами місцевим чи регіональним органам, але також забезпечити загальнодержавний доступ до бази даних черги для аналізу і контролю. Враховуючи широту потреб, реформи мають забезпечити більшу стабільність оренди житла для громадян та зробити це житло відкритим для ширших верств населення. Це можна врівноважувати запровадженням субсидій найбільш вразливим верствам населення, що є компетенцією Мінсоцполітики.

Положення, що регулюють функціонування некомерційного та муніципального житла, вимагають перегляду, щоб встановити належну практику роботи серед нових постачальників доступного житла. Обумовлені інвестиції та нагляд за їх виконанням можуть гарантувати, що орендна плата та плата покривають винятково експлуатаційні витрати, а будь-які надлишки доходів спрямовуються на розбудову нового доступного житла. Усі неприбуткові житлові асоціації, які отримують державну підтримку та звільняються від сплати податків, повинні бути членами відповідного аудиторського органу та проходити регулярну оцінку для сприяння належній практиці та підтвердження відповідності статусу (Зміни до Закону України «Про кооперацію», Закону України «По громадські об'єднання» та інші підзаконні акти). Створення

таких оборотних або револьверних фінансових інструментів, як у Данії, може забезпечити надійний засіб для реінвестування в нове доступне житло. Нове будівництво житла неприбутковими організаціями, у свою чергу, має бути підтримано звільненням від оподаткування ПДВ (стаття 165 Податкового кодексу України).

4.2 Національне врядування та фінансування

Для реалізації державної житлової політики потрібна національна агенція. В Україні така Національна житлова агенція може бути утворене шляхом розширення та вдосконалення поточних повноважень і спроможностей Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву (Держмолодьжитло). Як і фінська ARA, такий орган міг би розробляти житлові програми, координувати національні та донорські житлові проєкти, приймати проєктні заявки та консультувати розробку місцевих проєктів. У випадку некомерційних постачальників житла, що співфінансуються коштом держави, він міг би перевіряти та забезпечувати відповідність якості проєктів, регулювати розмір орендної плати та принципи розподілу житла. Щоб інформаційно підсилювати та оцінювати втілення політик, він також повинен відігравати роль у моніторингу, дослідженнях та інноваціях, наприклад, у загальнонаціональному впровадженні стандартів енергоефективності, а також в управлінні життєвим циклом будівель. Він також мав би збирати дані про потреби в житлі та наявну пропозицію житла (кількість, якість, доступність та доступність) для сприяння розвитку муніципальних програм, у координації з Державною службою статистики України.

Національний житловий фонд є ключовим для ефективного управління державною житловою політикою за допомогою стратегічних інвестицій. Наявна «Українська фінансова житлова компанія» (Укрфінжитло), що діє при Міністерстві фінансів, реалізує програми іпотечного кредитування житла. Однак, аби муніципалітети могли виконувати свої обов'язки щодо соціального житла, їхні обмежені фіскальні можливості мають бути доповнені цільовим державним фінансуванням. У координації з Національною житловою агенцією Національний житловий фонд міг би надавати гранти, субсидувати відсоткові ставки, довгострокові позики та гарантії для некомерційних муніципальних і кооперативних житлових організацій. Як і у випадку з австрійськими, фінськими та данськими житловими фондами, потенційні джерела фінансування такого фонду можуть включати загальні доходи від оподаткування, спеціальні збори, надходження від військових репарацій або внесків донорів, надходження від забудови землі шляхом утримання вартості, надходження від револьверних позик, орендної плати, а також міжнародних розвиткових позик.

Спільна цифрова інформаційна система може підтримати ефективну координацію фондів і проєктів. Цифрові технології вже розглядаються як ключова частина відновлення, і їх можна адаптувати для полегшення адміністративного тягаря для громад та сприяння більш ефективному багаторівневому управлінню. Програмне забезпечення для планування та управління проєктами допоможе забезпечити дотримання національного неприбуткового законодавства та умов фінансових програм, як це зараз використовується в Австрії та Данії. Таку систему також можна використовувати як національну базу даних про стан документації

з просторового планування на місцевому рівні та об'єднувати з даними Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва.

4.3 Права орендарів

Загальне підвищення правового статусу та позиціювання орендарів житла є необхідним з огляду на повномасштабне російське вторгнення, що спричинило вимушено міграцію, перенаселення, але також і з огляду на дискримінацію щодо переміщених осіб. Попри чинні положення Цивільного кодексу, звична практика оренди, особливо під час кризи, не створила справедливих стандартів для орендарів і не запобігла дискримінації та виселенню. Потрібна регуляторна реформа — ефективна система прав і обов'язків споживачів, підкріплена підвищенням обізнаності та правозастосування для забезпечення чесної практики для всіх. Створення нових відповідальних постачальників житла сприятиме цьому шляхом створення безпечних умов оренди з безстроковими договорами та участі в управлінні житлом. Припинення виселення без доведеної вини може бути першим кроком у розв'язання проблем приватного сектору оренди (статті 759-786 та 810-826 Цивільного кодексу України).

4.4 Управління житлом та оподаткування нерухомого майна

Житло є найдорожчим активом, і його необхідно цілеспрямовано розвивати, утримувати та управляти. Оскільки поточна система управління житлом не охопила навіть 25% багатоквартирних будинків, необхідна реалістична переоцінка можливостей власників нерухомості. Права та обов'язки власників житла щодо багатоквартирних будинків та права власності на земельні ділянки під ними мають бути законодавчо врегульовані для забезпечення ефективного, справедливого та сталого управління та використання житлового фонду. Слід розробити нові організаційні та фінансові моделі для захисту права на житло для домогосподарств з низькими доходами. Реформи у системі власності вже давно назріли, і вони потребують якісних даних, починаючи з комплексного аудиту наявного житлового фонду (зміни до чи заміна Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку, Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» та інших підзаконних актів).

Енергоефективність і оцінка життєвим циклом будівель мають стати основою в управлінні житловим фондом, щоб забезпечити обслуговування та модернізацію житла. Фонд енергоефективності (ФЕЕ), який підтримує спроможні об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, також може бути розширений і перенаправлений на житловий фонд, який найбільше потребує реконструкції та ремонту, з новими формами управління, які більше відповідають можливостям їх мешканців. В ідеалі ФЕЕ міг би також підтримувати моделі некомерційної оренди житла, які пропонують енергоефективне доступне житло для домогосподарств.

4.5 Землекористування

Ми наполегливо рекомендуємо включити вимоги щодо житла до інструментів просторового планування муніципалітетів. Паралельно із розробкою проєкту нового Містобудівного кодексу, мають бути запроваджені нові повноваження місцевих рад щодо землекористування, а також у сфері економічного та екологічного регулювання, щоб зобов'язати державних і приватних забудовників створювати доступне і стале житло. Регулювання землекористування у формі «інклюзивного зонування» може гарантувати, що забудовники включать доступне житло в плани поряд з іншими формами житла чи нерухомості. Інструменти земельної політики в поєднанні з проєктним фінансуванням можуть забезпечити будівництво доступного житла вчасно та в потрібних місцях. Угоди про оренду землі можуть спрямувати учасників ринку на досягнення суспільних інтересів, і водночас формувати надійну основу для довгострокових інвестицій у критично необхідні соціальні чи інфраструктурні проєкти. Як продемонстровано на прикладі Нідерландів, а також у Гельсінкі та Відні, такі інструменти планування землекористування мають вирішальне значення для різноманітного та збалансованого розвитку районів. Житло має бути включено в динамічний контекст інших будинків, зелених насаджень, соціальних послуг, шкіл, доступних робочих місць і громадського транспорту.

Для населених пунктів, особливо мікрорайонів радянської забудови, необхідні нові інструменти місцевого просторового планування та проєктного менеджменту (всупереч проєкту закону №6458). Прив'язка до фінансових інструментів, описаних вище, дозволить покращувати території у більш чутливий спосіб, приділяючи увагу спільнотам та відчуттю приналежності до громади. Крім того, враховуючи вимоги Європейського зеленого курсу (European Green Deal) та цілей скорочення викидів CO_2 під час реконструкції та протягом усього строку існування будівель, це ще й можливість скоротити забудову нових територій, як це демонструє приклад Відня та Гельсінкі. Правильно проведена реконструкція районів також підвищить якість життя в мікрорайонах і збільшить привабливість міст для українців, які хочуть повернутися.

4.6 Муніципальна спроможність та повноваження

Оптимізовані процедури та рекомендації щодо житлового будівництва і управління на регіональному та муніципальному рівнях мають стати основою для житлових стратегій, адаптованих до місцевих умов. Посібник для розробки таких стратегій надасть цінну допомогу для реалізації проєктів сталого житлового будівництва з використанням найбільш відповідних моделей управління. Така процедура зможе поєднати національну політику, дані про регіональні потреби та програми фінансування з контекстно поінформованими та спроможними місцевими акторами. Крім того, цілі щодо створення соціального житла повинні стати частиною муніципальної стратегії для малих, середніх і великих громад.

Муніципалітетам необхідно збільшити свою спроможність у сфері управління землею та фінансування житлового будівництва, у поєднанні з вищезазначеними національними

житловими фондами через земельні банки, утримання вартості та оподаткування землі, як у Відні та Гельсінкі. Місцеві земельні банки надаватимуть землю для майбутніх проєктів забудови за визначених у громаді умов. Із запровадженням оборотних (револьверних) фінансових інструментів для реінвестування прибутку від оренди, кошти донорів можна буде використовувати для підтримання довгострокових житлових програм.

Створення та модернізація муніципальних житлових компаній є ключовим фактором для ефективного довгострокового фінансування, будівництва та обслуговування комунального житла. Для ефективного управління необхідне спрощене регулювання та процедура надання комунальних квартир в оренду на основі законодавства (зміни до або заміну Закону України «Про оренду державного та комунального майна»). Реформування законодавства щодо податку на прибуток та ПДВ комунальної оренди та права на придбання квартир також зробить муніципальне житлове будівництво більш фінансово доцільним (статті 196 та 197 Податкового кодексу України).

У майбутньому мають з'явитися прогресивні механізми землекористування та проєктного контролю, такі як аналіз проєкту, нагляд за впровадженням, та забезпечення дотримання місцевих вимог планування. Скоординована муніципалітетом довгострокова оренда земельних ділянок в громадах, містобудівні конкурси та контроль за введенням в експлуатацію проєктів є незамінними для просування належної практики та запобігання безвідповідальній забудові, як це показує досвід Відня. Така політика підсилює якість конкуренції за земельні ділянки та дозволяє кооперативам та некомерційним житловим компаніям брати участь в розбудові міст.

Залучення громадянського суспільства в Україні має ключове значення для інновацій та розбудови довіри в цій сфері. Залучення громади до міського планування та житлового будівництва є головним викликом і можливістю, які можуть йти паралельно із добре керованим відновленням та сприяти вирішенню конфліктів і розбудові солідарності. Є можливість і потреба інвестувати в залучення громади та процеси підзвітності (наприклад, відстеження державних витрат і моніторинг надання державних послуг, які раніше показали свою ефективність у реформі децентралізації та антикорупційній реформі). У житловій сфері, громадські організації можуть стати ефективними надавачами житла за відповідних законодавчих реформ, описаних вище.

Джерела

Amman, W. and Mundt, A (2005) The Austrian System of Social Housing Finance, IIBW, Vienna http://iibw.at/documents/2005%20(Art.)%20Amann_Mundt.%20Austrian%20System%20Social%20Housing%20Finance.pdf

Anisimov, O. (2022) Post-war urbanism. 10 points for a new urban policy of the reconstruction of Ukrainian cities, https://medium.com/@oleksandranisimov/post-war-urbanism-10-points-for-a-new-urban-policy-of-the-reconstruction-of-ukrainian-cities-7556de65e420

Bobrova, A. et al. (2022) Housing and war in Ukraine (February 24 – March 22, 2022), Kyiv, Cedos analytical center https://cedos.org.ua/researches/zhytlo-i-vijna-v-ukrayini-24-lyutogo-22-bereznya-2022/

Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H., & Kanninen, V. (2018) Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland, Planning Practice & Research, 33:3, 309-325, DOI: 10.1080/02697459.2017.1378978

Buitelaar, E. & G. de Kam (2012) The Emergence of Inclusionary Housing: Continuity and Change in the Provision of Land for Social Housing in the Netherlands, Housing, Theory and Society, 29:1, 56-74.

Buitelaar, E. & A.G. Bregman (2016) Dutch land development institutions in the face of crisis. Trembling pillars in the planners' paradise, in European Planning Studies, 24(7): 1281-1294.

Cabinet of Ministers of Ukraine (2005) Concept of the State Program »Social Housing» [Kontseptsyia Derzhavnoyi prohramy «Sotsial'ne zhytlo»] https://www.kmu.gov.ua/npas/20783368

Cabinet of Ministers of Ukraine (2022) The Register of Damaged and Destroyed Property was presented in Ukraine [V Ukrayini prezentuvaly Reyestr poshkodzhenoho ta znyshchenoho mayna] https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukraini-prezentuvaly-reiestr-poshkodzhenoho-ta-znyshchenoho-maina

Civil Code of Ukraine [Tsyvilnyi Kodeks Ukrainy] No. 435-IV of 31 January 2003

Council of Europe (2022) Creation of housing and construction cooperatives as a mechanism for solving the housing issue of internally displaced persons and persons who suffered as a result of armed aggression against Ukraine: practical experience and recommendations https://rm.coe.int/design-cooperative-digital/1680a8eee5

Donner, C (2000) Housing Policies in the European Union: Theory and Practice, funded by Australian federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Donner, Vienna

Durmanov, V. (2004). Ukraine: Inheritance of centralised planning, in High-rise housing in Europe.Current trends and future prospect, Delft: DUP Science https://www.researchgate.net/publication/335988039_UkraineInheritance_of_centralised_planning_in_book_High-rise_housing_in_EuropeCurrent_trends_and_future_prospect

EIB (2020) Social and Affordable Housing with the EIB, Advanced Finance for Basic Need, European Investment Bank, Luxembourg https://www.eib.org/attachments/thematic/social_and_affordable_housing_en.pdf

Fedoriv, P. and Lomonosova, N. (2019) Ukraine: Current State and Prospects for Reform, Housing Policy in Ukraine, Cedos analytical center, Kyiv, https://cedos.org.ua/wp-content/uploads/cedos_derzhavna-zhytlova-polityka_zvit.pdf and https://cedos.org.ua/en/researches/derzhavna-zhytlova-polityka-v-ukraini-suchasnyi-stan-ta-perspektyvy-reformuvannia/

Hajer, M, P. Pelzer, M. van den Hurk, C. ten Dam & E. Buitelaar (2020), Neighbourhoods for the Future. A plea for a social and ecological urbanism. Haarlem: Trancity x Valiz.

Hegedüs, J. Somogyi, E., Teller, N., Kiss, A., et al. (2023) Housing of Ukrainian Refugees in Europe: Options for Long-Term Solutions , Metropolitan Research Institute, Budapest and FEANTSA commissioned by Habitat for Humanity International https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Housing%20of%20Ukrainian%20Refugees%20in%20Europe.pdf

Housing Code of Ukraine [Zhytlovyi Kodeks Ukrainy] No. 5464-X of 30 June 1983 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text

Housing Europe (2022) Delivering a dignified housing response to Ukraine, Position Paper, European social, cooperative, public housing's contribution https://www.housingeurope.eu/resource-1680/delivering-a-dignified-housing-response-to-ukraine

Housing Europe (2021) Cost-based social rental housing in Europe, Housing Europe, Brussels

International Organisation of Migration (2022) Affordable Housing Program, Presentation to WUF 11, June 17-17. Katowicz, se also https://www.iom.int/news/new-homes-planned-ukraines-displaced

Khassay, I. (2022) dyskryminatsiia studentstva pry poshuku ta orendi zhytla[Discrimination of students looking for rental housing]https://cedos.org.ua/researches/dyskryminatsiia-studentstva-pry-poshuku-ta-orendi-zhytla/

KSCA (2021) https://dzki.kyivcity.gov.ua/news/1473.html

KSE (2023) Za rik povnomasshtabnoyi viyni rosiya zavdala zbitkiv infrastrukturi ukrayini na mayzhe 144 mlrd [During the year of war russia has damaged Ukrainian infrastructure worth 144 billion] https://kse.ua/ua/about-the-school/news/za-rik-povnomasshtabnoyi-viyni-rosiya-zavdala-zbitkiv-infrastrukturi-ukrayini-na-mayzhe-144-mlrd/

Kilen, Streicher, (2021).Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus (Economic Effects of Non-profit Housing) Studies, March 2021, 64 pages Commissioned by: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen Study by: Austrian Institute of Economic Research

Koessl, G. and Riessland, B. (2022) The Austrian model of limited-profit housing–an example for other sectors of the economy? http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-244.pdf

Law of Ukraine «On Privatization of State property» [Pro pryvatyzatsiyu derzhavnoho mayna] No. 2482-XII of 19 June 1992 (The law became invalid in 2018) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-17#Text

Law of Ukraine «On Co-owners of Apartment Buildings» [Pro ob'yednannya spivvlasnykiv bahatokvartyrnoho budynku] No. 2866-III of 29 November 2001 https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2866-14

Law of Ukraine «On the comprehensive reconstruction of quarters (microdistricts) of the outdated housing stock» [Pro kompleksnu rekonstruktsiyu kvartaliv (mikrorayoniv) zastariloho zhytlovoho fondu] No. 525-V of 22 December 2006 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text

Law of Ukraine «On Social Housing Stock» [Pro zhytlovyy fond sotsial'noho pryznachennya] No.3334-IV of 12 January 2006 https://zakon.rada.gov.ua/go/3334-15

Law of Ukraine «On the Peculiarities of the Realization of a Right to Property in a Multi-Apartment Building» [Pro osoblyvosti zdiysnennya prava vlasnosti v bahatokvartyrnomu budynku] No. 417-VIII of 14.05.2015 https://zakon.rada.gov.ua/go/417-19

Law of Ukraine «On Prevention of the Impact of the Global Financial Crisis on the Development of the Construction Industry and Residential Construction» [Pro pershocherhovi zakhody shchodo zapobihannya nehatyvnym naslidkam finansovoyi kryzy ta pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny] No. 800-VI of 25 December 2008 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/639-17#Text

Law of Ukraine «On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding land use planning» [Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zemleustroyu] No.711-ix of 17.06.2020 https://zakon.rada.gov.ua/go/711-20

Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine for 2022» [Pro Derzhavnyy byudzhet Ukrayiny na 2022 rik] No.1928-20 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20

Law of Ukraine «On compensation for damage and destruction of certain categories of real estate objects...» [Pro kompensatsiyu za poshkodzhennya ta znyshchennya okremykh katehoriy ob"yektiv nerukhomoho mayna] No. 2923-IX of 23.02.2023 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text

Lawson, J. and Ruonavaara, H. (2020) Land policy for affordable and inclusive housing, University of Turku, RMIT Centre for Urban Research, Finnish Academy of Sciences, Turku..https://smartland.fi/wp-content/uploads/Land-policy-for-affordable-and-inclusive-housing-an-international-review.pdf

Lawson, J. and Gajda. G. 2022 Ukraine's Housing Recovery Requires a Well Designed Capital Investment Strategy Housing Finance International Journal Autumn .pdf

https://drive.google.com/file/d/1Hlb9zf1Gyt4W6oSqSXXLKz6meUPGcLwR/view?usp=share_link

Liasheva, A. (2019) Housing in Kyiv: Why don't we have a place to live? Commons Journal of Social Criticism, https://longreads.tni.org/housing-in-kiev

Liasheva, A. (2022) Without Shelter: Housing During Wartime, Lviv, Commons Journal of Social Criticism, https://commons.com.ua/en/zhitlova-politika-pid-chas-vijni/

Marquardt, S. & Glaser, D. (2020): How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna, German Politics, DOI: 10.1080/09644008.2020.1771696

Mervi, H. and Lönnqvist, H. (2022) Agreement procedure for land use, housing and transport: what works and what needs changing. The Association of Finnish Local and Regional Authorities, Helsinki

Milligan, V. and Whitehead, C. (2023) Editorial note: Celebrating Judy Yates, Housing Studies, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02673037.2023.2174063

Minregion (2022) The first modular town for internally displaced persons was opened in Lviv [Pershe modul'ne mistechko dlya vnutrishn'o peremishchenykh osib vidkryto u L'vovi] https://www.minregion.gov.ua/press/news/pershe-modulne-mistechko-dlya-vnutrishno-peremishhenyh-osib-vidkryto-u-lvovi/

Nashi Groshi (2022) Analysis of the draft law 5655 https://nashigroshi.org/2022/12/16/analysis-of-the-draft-law-5655-in-the-version-of-december-9-2022

National Council for the Recovery of Ukraine from the Consequences of the War (2022) Ukraine's Recovery Plan Blueprint, Draft Ukraine Recovery Plan Materials of the «Construction, urban planning, modernization of cities and regions» Working Group, July https://uploads-ssl.webflow.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c6d255dff3f65c7b7e6539_Construction%2C%20urban%20planning%2C%20modernization%20of%20cities%20and%20regions.pdf

Needham, B. (2014) Dutch Land-use Planning: The Principles and the Practice, Ashagate, Surrey

Norris, N. and Byrne, B. (2021) Funding resilient and fragile social housing systems in Ireland and Denmark, Housing Studies, 36:9, 1469-1489, https://doi.org/10.1080/02673037.2020.1777944

Nowak, M. J., Lozynskyy, R. M., & Pantyley, V. (2021). Local spatial policy in Ukraine and Poland. Public Policy Studies, 8(3(31), 11-27. https://doi.org/10.33119/KSzPP/2021.3.1

OECD (2017), Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets, OECD Regional Development Studies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264268579-en

OECD (2020), «Social housing: A key part of past and future housing policy», Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, http://oe.cd/social-housing-2020

OECD (2020a) «Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable», Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs (Paris, OECD, 2021). Available at http://oe.cd/affordable-housing-2021

OECD (2020) Building Back Better: A Sustainable, Resilient Recovery after Covid-19 – OECD, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133639-s08q2ridhf&title=Buildingback-better-_A-sustainable-resilient-recovery-afterCovid-19

OECD (2022) Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries, OECD, Paris https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/housing-support-for-ukrainian-refugees-in-receiving-countries-9c2b4404/

PBL Netherlands Environmental Assessment Agency (2022) Symposium: Ukraine's housing recovery forum – rebuilding a place to call home, February 15, PBL, The Hague https://www.pbl.nl/en/news/2023/symposium-ukraine%E2%80%99s-housing-recovery-forum-rebuilding-a-place-to-call-home

Sukhomud, G. and Shnaider, V. (2023) Continuity and change: wartime housing politics in Ukraine, International Journal of Housing Policy, DOI: 10.1080/19491247.2022.2153983 https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19491247.2022.2153983?src=

The Constitution of Ukraine [Konstytutsia Ukrainy] of 28 June 1996

UNDP Independent Evaluation Office (2021) Home-Owners of Ukraine for Sustainable Energy Solutions (HOUSES) https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/12673

UNECE, Housing Europe and UN Habitat (2021) #Housing2030: effective Policies for Affordable Housing in the UNECE region„ United Nations, Geneva https://www.housing2030.org/media/time-to-think-and-do-differently-housing2030-report-by-housing-europe-unece-and-un-habitat/

UNECE (2013) Country Profile on Housing and Land Management, United Nations https://unece.org/ukraine-2013

UNECE Workshop »Affordable, decent and healthy housing for Ukrainian cities» | UNECE, https://www.housing2030.org/event/housing2030-and-un4kharkiv-unece-workshop-affordable-decent-and-healthy-housing/

UNECE (1951) Methods and Techniques of Financing of Housing in Europe, Geneva, United Nations

World Bank (2023) The Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment https://documents1.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/pdf/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf

Yates, J. and Whitehead, C. (1998) In defence of greater agnosticism: a response to Galster's 'comparing demand-side and supply-side housing policies, Housing Studies, 13, pp. 415–42 https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673039883353