

Парламентське дослідження
щодо удосконалення правового регулювання реконструкції
застарілого житлового фонду в контексті проекту Закону
«Про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів)
застарілого житлового фонду» (реєстр. № 6458 від 22.12.2021 р.)

I. Вступна частина

Із кожним роком в Україні все більше актуалізується проблема, пов'язана зі «старінням» житлового фонду (збільшення ступеня зносу будівель і споруд). У зв'язку із цим виникає потреба у реконструкції застарілої житлової забудови.

Реконструкція дає змогу продовжити життєвий цикл будівель, забезпечити їх сучасним інженерним обладнанням, поліпшити архітектурну виразність, підвищити енергоефективність, експлуатаційну надійність, довговічність та якість житла.

В Україні діє Закон «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 р. № 525-V¹, а також була прийнята Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки, затверджена Законом України від 24.06.2004 р. № 1869-IV².

Обидва закони визначають нормативно-правове регулювання питання щодо реконструкції застарілого житлового фонду. Проте зазначена Програма не продовжена, а норми Закону від 22.12.2006 р. № 525-V на практиці виявилися недовірними передусім через відсутність державного фінансування.

Як визначено в Пояснювальній записці до законопроекту (реєстр. № 6458 від 22.12.2021 р.) (далі – законопроект) єдиним шляхом вирішення питання комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду є прийняття Закону України «Про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», норми якого покликані удосконалити механізм здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду.

Завданням законопроекту є врегулювання правовідносин щодо здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду шляхом удосконалення механізмів такої реконструкції, що вирішить комплекс питань, пов'язаних із відновленням на території України багатоквартирних житлових будинків, віднесених до застарілого житлового фонду, збудованих у періоди: до 1919 року включно; 1920 – 1953 рр.; 1954 – 1969 рр.; 1970 – 1989 рр.; 1990 – 2010 рр.

Мета дослідження: на підставі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування з урахуванням сучасних доктринальних підходів та зарубіжного досвіду вирішення означених завдань визначити проблеми й

¹ Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

² Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки : Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15#Text>

перспективи удосконалення правового регулювання реконструкції застарілого житлового фонду в контексті законопроекту.

II. Основна частина

Сучасні доктринальні підходи до проблематики реконструкції застарілого житлового фонду

Питання модернізації міст обговорюється фахівцями понад півстоліття. Так, у 1958 р. у Гаазі відбувався перший міжнародний семінар з питань реконструкції та модернізації міст. Спочатку фахівцями були вироблені принципи продовження життєвого циклу міських територій для виконання ними своїх функцій. На першому етапі було актуальним оновлення історичних центрів міст. Надалі у зв'язку зі збільшенням територій міст та зміною парадигми взаємовідносин людини і держави, що враховувала соціальну відповідальність держави перед людиною, виникла необхідність в оновленні й міських периферій, а отже – розробки наукових підходів до вирішення проблем модернізації застарілого житлового фонду. При цьому масштабні проекти реконструкції європейських міст, як відомо, почали запроваджуватися ще в середині ХІХ ст.

У вітчизняній науковій літературі існує низка різних підходів до розв'язання проблеми реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, пропонованих фахівцями юридичних, економічних, технічних наук, у сфері урбаністики, містобудування тощо. Означена проблематика була предметом уваги таких фахівців: О. П. Авдієнко, С. Ф. Акімова, В. І. Большаков, Н. Ф. Костецький, Н. І. Котов, Т. С. Кравчуновська, І. Е. Лінник, Ю. А. Мельник, О. О. Нечепорчук, І. Г. Новосад, О. В. Разумова, Н. І. Ясінський, М. Р. Онищук, Ю. О. Дорошенко, А. В. Мережко, Ю. В. Тихоненко та ін.

Так, О. П. Авдієнко та Л. Н. Адріанова працювали над питаннями реконструкції житла та досліджували сучасний стан цієї проблеми. Вони вважали, що стратегічним напрямом у розв'язанні зазначених проблем є вирішення на державному рівні таких питань, як: прийняття пакету законодавчих документів щодо регулювання взаємовідносин власників приватизованих квартир, власників будинків, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно організації й проведення реконструкції об'єктів житлового фонду та соціальної сфери; на рівні облдержадміністрацій забезпечення проведення експериментальної реконструкції окремих житлових будинків із метою відпрацювання фінансово-інвестиційного механізму, архітектурно-технічних рішень для створення умов переходу на масове відновлення житла та залучення нетрадиційних джерел фінансування і методів реконструкції; організації та проведення містобудівного експерименту з комплексної реконструкції елементів житлової забудови³.

Слід відзначити, що комплексна реконструкція житла вирішує низку соціальних проблем нашого суспільства, зокрема створення комфортних умов

³ Дорошенко Ю. О., Мережко А. В. Передумови реновації застарілого житлового фонду в Україні. *Теорія та практика дизайну: зб. наук. праць*. К.: НАУ, 2020. Вип. 20. С. 51–66. URL: <https://jrn1.nau.edu.ua/index.php/Design/article/view/15050>

проживання; покращення здоров'я людей; збереження житлового фонду, відновлення та збільшення його обсягів; доповнення нового архітектурного простору наших міст, збереження історичної, культурної та архітектурної спадщини, благоустрою населених пунктів; забезпечення населення житлом; зменшення втрат енергоресурсів за рахунок модернізації інженерного обладнання та санації будівель.

М. Р. Ясінський звертає увагу, що економічна ефективність заходів із реконструкції, капітального ремонту та санації житла досягається за рахунок: продовження експлуатаційного ресурсу та зменшення обсягів нового будівництва; надбудови додаткових поверхів та мансард, що забезпечує збільшення житлового фонду за ціною в 1,5 – 2 рази меншою, ніж на нове житло; проведення реконструкції будинку без відселення мешканців; енергозбереження за рахунок проведення модернізації інженерного обладнання; зменшення теплових втрат; комплексна реконструкція вулиць, кварталів, мікрорайонів знижує витрати на 1 м² реконструйованого житла ще на 10 %⁴.

Ю. О. Дорошенко та А. В. Мережко запропоновано методи реновації, що наведені у Таблиці⁵.

№ з/п	Метод реновації	Зміст методу
1.	Будівництво нових житлових будинків на нових територіях	Підготовка території, зведення житлового фонду за рахунок нового будівництва і освоєння земельних ділянок
2.	Будівництво нових житлових будинків на місці будинку, що зноситься	Знесення будинків та будівництво нових будинків
3.	Зміна архітектурно-планувальної та об'ємно-просторової організації квартир будівлі	Різнопланове перепланування квартир (поверхове і міжповерхове). Перепрофілювання житлових квартир. Заміна конструкцій вікон, дверей тощо.
4.	Підвищення енергоощадності	Утеплення житлових будинків. Автоматичний контроль споживання теплової енергії будівлею. Реалізація комплексних енергозберігаючих заходів.

⁴ Ясінський М. Р. Зарубіжний досвід реконструкції житлової забудови та його особливості. 2012. URL: https://www.academia.edu/34952515/%D0%97%D0%B0%D1%80%D1%83%D0%B1%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4_%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97_%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D1%82%D0%B0_%D0%B9%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96.pdf

⁵ Дорошенко Ю. О., Мережко А. В. Передумови реновації застарілого житлового фонду в Україні. *Теорія та практика дизайну: зб. наук. праць*. К.: НАУ, 2020. Вип. 20. С. 51–66. URL: <https://jrn1.nau.edu.ua/index.php/Design/article/view/15050>

5.	Прибудова	Прибудова додаткових об'ємів до існуючої будівлі. Влаштування лоджій, балконів, терас, еркерів, виносних ліфтових шахт, тамбурів та експлуатованих підвальных приміщень.
6.	Заповнення	Заповнення розривів між будівлями новим будинком.
7.	Надбудова	Влаштування мансард. Зведення одного чи кількох додаткових поверхів. Розміщення місць відпочинку, оглядових майданчиків і т.д. на експлуатованому даху.
8.	Облаштування підземних автомобільних паркінгів	Підведення заглибленого фундаменту під несучі стіни будівлі. Виймка ґрунту під будівлею. Зведення ярусної конструкції паркінгу. Облаштування в'їзду і виїзду з паркінгу.
9.	Вибірковий демонтаж частин реконструйованої будівлі	Часткове розбирання фрагментів чи поверхів для зміни об'ємно-планувального рішення будівлі.

На основі наведених даних можна дійти проміжного висновку, що реновація також може бути дієвим способом відновлення застарілого житлового фонду, зокрема із застосуванням таких методів, як: будівництво нових житлових будинків на нових територіях; будівництво нових житлових будинків на місці будинку, що зноситься; зміна архітектурно-планувальної та об'ємно-просторової організації квартир будівлі; підвищення енергоефективності, прибудови, заповнення, надбудови, облаштування підземних автомобільних паркінгів (є надзвичайно актуальним у наш час через різке зростання кількості транспортних засобів у населення та брак паркомісць для їх розміщення), вибіркового демонтажу частин реконструйованої будівлі.

Крім того, в архітектурній сфері застосовуються терміни реконструкція, реновація та редевелопмент. Зазначені терміни використовують для характеристики перебудов міських територій будинків і споруд. У чомусь вони тотожні, тобто можуть взаємозамінюватися, а в чомусь мають певні розбіжності. Розглянемо кожен із них.

Реконструкція – це перебудова вже введенного в експлуатацію об'єкта зі зміною його геометричних розмірів, функціонального призначення, у результаті чого змінюються його основні техніко-економічні показники, відбувається удосконалення виробництва, поліпшуються умови експлуатації. Ремонтні роботи, які передбачають втручання в несучі конструкції, інженерні мережі, зміну фасаду будівлі, зміну опалювальної площі і є реконструкцією. На час виконання цих робіт експлуатація об'єкта призупиняється⁶.

⁶ Малиновська В., Кострікова Є. Будівництво, реконструкція, перепланування: юридичні аспекти та судова практика. *Юридична газета*. 2021. № 12. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/neruhomist-ta-budivnictvo/budivnictvo-rekonstrukciya-pereplanuvannya-yuridichni-aspekti-ta-sudova-praktika.html>

Комплексна реконструкція житлового фонду включає низку організаційних, фінансових та технічних заходів, від перебудови окремих будинків до повного перетворення зі зміною або без зміни функціонального призначення території.

Спеціалісти з планування міського простору, які вивчають та вирішують проблеми функціонування та розвитку міст (урбаністи), виокремили поняття реновації міської забудови, яка не закріплена в будівельних нормах.

Реновація – це примусове звільнення території, знесення будівель і споруд, незалежно від їхнього технічного стану, витяг з-під землі на території інженерних мереж, різних комунікацій тощо, виїмка фундаментів, екскавація ґрунту, вертикальне планування території – всі заходи для того, щоб забезпечити можливість нового будівництва.

Реновація міської забудови – система архітектурно-планувальних, інженерно-будівельних, економічних, соціальних і екологічних заходів, спрямованих на оновлення громадського простору та, загалом, міського середовища з метою забезпечення розвитку міських територій і створення сприятливих умов для життєдіяльності людини.

Реновація житла – дуже актуальна на сьогодні тема, оскільки піднімає питання створення комфортного середовища для проживання. Житлова реновація передбачає відновлення або заміну об'єктів, які фізично або функціонально (морально) застаріли⁷.

Редевелопмент – це зміна функціонального призначення територій із метою їх найефективнішого використання, має місце тоді, коли реконструкція території може відбуватися зі збереженням або зі зміною функціонального призначення ділянки.

При цьому редевелопмент – це процес вторинного, як правило, комплексного розвитку території (її «відродження»), процес перетворення вже наявних на території об'єктів нерухомості (в основному, на базі старого фонду) в абсолютно нові, часто зі зміною їх функціонального призначення⁸.

Аналіз наведених визначень доводить, що термін реконструкція має найширше значення, а інші терміни, що характеризують будівельно-архітектурні процеси, слід використовувати тільки в окремих випадках для характеристики конкретних методів реконструкції на конкретних територіях та за сукупності відповідних умов⁹.

У цьому дослідженні наша увага буде зосереджуватися на згаданих термінах в архітектурній діяльності та методах, що можуть бути застосовані при відновленні застарілого житлового фонду в контексті законопроекту.

⁷ Безлюбченко О. С., Апатенко Т. М., Бабенко М. В. Методи та передумови архітектурно-планувального вдосконалення застарілого житлового фонду. Комунальне господарство міст, 2022, том 1, випуск 168. С. 30 – 39. URL: <https://jrn1.nau.edu.ua/index.php/Design/article/view/15050/21718>

⁸ Пандас А. В., Крижановський С. О. Редевелопмент як перспективний механізм розвитку промислової зони. *Економічна наука*. 2018. С. 64–67. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/12_2018/15.pdf

⁹ Апатенко Т. М., Гайко Ю. І., Жидкова Т. В., Завальний О. В., Рапіна Т. В., Чепурна С. М. та Шишкін Е. А. Проблеми та перспективи розвитку житлової забудови в умовах комплексної реконструкції міста. Монографія. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. С. 44–45. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/53203/>

Ретроспективний огляд правового регулювання реконструкції застарілого житлового фонду

Відповідно до статті 47 Конституції України¹⁰ кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону.

Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Конституційне право фізичної особи на житло є правом на таке благо, завдяки якому вона може реалізувати свої нагальні потреби у фізичній і духовній життєдіяльності. По відношенню до житла складається дихотомія прав – майнове та немайнове. Майнове право на житло полягає у можливості проживання особи в придатному для цього помешканні; особисте немайнове право – це право на недоторканність житла. Право на житло полягає не лише у фізичній можливості для особи перебувати певний час у своїй домівці, прилаштованій для проведення часу у відпочинку, спілкуванні тощо, а є передумовою для створення сім'ї, виховання дітей, що є природним прагненням особи. Це є вельми важливим для побудови соціуму (соціального суспільства), і тому держава має бути зацікавлена в забезпеченні цього права¹¹.

Відповідно до частини першої статті 5 Житлового кодексу України¹² державний житловий фонд перебуває у віданні місцевих рад (житловий фонд місцевих рад) та у віданні міністерств, державних комітетів і відомств (відомчий житловий фонд).

Питання відновлення застарілого житлового фонду актуалізувалося в Україні на початку 1990-х рр., а Постановою від 30.06.1995 р. № 254/95-ВР Верховна Рада України схвалила Концепцію державної житлової політики¹³ (далі – Концепція). У Концепції, зокрема, відзначено, що реконструкція й утримання житлового фонду значно загострили житлову проблему. Спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Необхідність реформування державної житлової політики зумовлена у тому числі й надмірною монополізацією будівництва, реконструкції та утримання житла.

У цьому контексті визначалися такі напрями розвитку державної житлової політики: стимулювання державою будівництва, реконструкції та утримання

¹⁰ Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

¹¹ Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Х. : Право, 2011. С. 356.

¹² Житловий кодекс України від 30.06.1983 р. № 5464-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-10#Text>

¹³ Концепція державної житлової політики : Постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. № 254/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text>

житла через систему економічних і фінансових важелів та ліквідація застарілого й аварійного державного житлового фонду; розширення реконструкції і модернізації житлового фонду старої забудови; розселення квартир, в яких мешкають двоє або більше наймачів.

Також у Концепції визначалися такі шляхи реалізації державної житлової політики, як стимулювання підприємств, установ і організацій, що займаються проектуванням, спорудженням і реконструкцією житла, виробництво екологічно безпечних будівельних матеріалів та устаткування для житлового будівництва, утримання житлового фонду та створення ринку будівельних послуг, будівельних матеріалів, виробів, технологій, проектної документації, а також першочергове спрямування недержавних інвестицій на будівництво і реконструкцію житла та інших об'єктів соціальної сфери.

У подальшому, з метою поліпшення умов проживання населення у будинках перших масових серій, збудованих у 60 – 70 роках минулого століття, а також зменшення витрат енергоресурсів для експлуатації житлового фонду Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 14.05.1999 р. № 820 «Про заходи щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій»¹⁴, якою було затверджено Програму реконструкції житлових будинків перших масових серій (далі – Програма).

Метою Програми визначалося технічне відновлення житлового фонду, підвищення його експлуатаційних якостей до сучасних стандартів і поліпшення архітектурної виразності житлової забудови. Для досягнення означеної мети передбачалася необхідність: формування правової та нормативно-технічної бази з питань реконструкції житлового фонду; запровадження нового фінансово-інвестиційного механізму із залученням позабюджетних коштів для реконструкції житлового фонду; впровадження прогресивних архітектурно-технічних рішень, систем інженерного обладнання і методів енергозбереження; створення матеріально-технічної бази й організація виробництва будівельних, утеплювальних і опоряджувальних матеріалів, виробів, комплектів механізмів та інструментів; реалізація експериментальних (пілотних) проектів реконструкції житлових будинків перших масових серій, узагальнення досвіду й організація масової реконструкції житлового фонду.

Архітектурно-технічну складову Програми складала рішення щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій, у тому числі перепланування квартир і прибудова літніх приміщень (балконів, лоджій, веранд), а також еркерів, ліфтових шахт тощо; надбудова мансардних поверхів і прибудова додаткових житлових блоків; утеплення зовнішніх стін житлових будинків, встановлення теплоощадних вікон та балконних дверей, термоізоляція трубопроводів тощо; зміцнення несучих конструкцій житлових будинків, підсилення їх сейсмостійкості у сейсмічних районах, забезпечення надійної гідроізоляції підземних частин будинків тощо; модернізація інженерного

¹⁴ Про заходи щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій : постанова Кабінету Міністрів України від 14.05.1999 р. № 820. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-99-%D0%BF#Text>

обладнання із застосуванням приладів обліку витрачання теплової енергії, води і газу.

На підставі зазначеної постанови Кабінету Міністрів України був прийнятий Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 15.11.1999 р. № 272 «Про заходи щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій»¹⁵, відповідно до якого була створена робоча група з питань реалізації першочергових заходів щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій.

У 2006 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»¹⁶, спрямований на врегулювання питань, пов'язаних із порядком надання нового житла фізичним особам, які мешкають у будинках, призначених до зносу, зокрема аварійних.

Крім цього, було прийнято Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки, яка була затверджена Законом України від 24.06.2004 р. № 1869-IV¹⁷. Одним із основних завдань Програми було формування державної житлової політики, створення розвинутого конкурентного середовища на ринку обслуговування житла, у тому числі впровадження комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду із залученням інвесторів-забудовників на конкурсних засадах. Кошти державного бюджету мали спрямовуватися на фінансування заходів щодо реалізації інвестиційних проектів з реконструкції та капітального ремонту житлового фонду, систем централізованого тепло-, водопостачання та водовідведення. Наразі зазначена Програма не продовжена, а норми Закону «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» на практиці виявилися недієвими, в основному через недостатність державного фінансування.

Оскільки проблематика реконструкції застарілого житлового фонду є комплексною та пов'язана із земельними, цивільними, господарськими, фінансовими правовідносинами, вона має досить об'ємну нормативно-правову базу. Окрім засадничих положень Конституції України, означені питання регулюються Цивільним, Господарським, Земельним, Житловим кодексами, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁸, «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку»¹⁹, «Про основи

¹⁵ Про заходи щодо реконструкції житлових будинків перших масових серій : Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 15.11.1999 р. № 272. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0141A7BAFF&abz=1WOHI>

¹⁶ Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

¹⁷ Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки : Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15#Text>

¹⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

¹⁹ Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку : Закон України від 14.05.2015 р. № 417-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19#Text>

містобудування»²⁰, «Про архітектурну діяльність»²¹, «Про регулювання містобудівної діяльності»²², «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»²³, «Про оренду землі»²⁴, «Про інвестиційну діяльність»²⁵, «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»²⁶, «Про державно-приватне партнерство»²⁷ та ін.

У законопроекті № 6458 від 22.12.2021 р. робиться акцент на таких аспектах, які були відсутні у Законі України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», зокрема:

- під здійснення реконструкції застарілого житла підпадають будинки різної поверховості, а не лише 5-поверхівки;
- визначення замовниками проектів реконструкції виконавчих органів сільських, селищних та міських рад;
- розширюється перелік можливих джерел фінансування проектів реконструкцій;
- наводиться алгоритм прийняття рішення щодо реконструкції або знесення;
- удосконалюється процедура видачі компенсації власникам застарілого житла;
- пропонуються різні можливі варіанти відселення жителів під час реконструкції;
- визначено максимальну відстань, на яку може відбуватися відселення.

Отже, із наведеного прослідковується необхідність у комплексному оновленні нормативно-правових актів, які регулюють питання реконструкції застарілого житлового фонду.

Міжнародні стандарти та міжнародні зобов'язання України у сфері реконструкції застарілого житлового фонду

За результатами проведеного дослідження з проблематики реконструкції застарілого житлового фонду не встановлено відповідних міжнародних стандартів.

²⁰ Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>

²¹ Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#Text>

²² Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

²³ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>

²⁴ Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text>

²⁵ Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 р. № 1560-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>

²⁶ Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю : Закон України від 19.06.2003 р. № 978-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15#Text>

²⁷ Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#Text>

Із певними застереженнями можна вести мову про окремі напрацювання у сфері уніфікації будівельних норм і правил у різних регіонах світу. Як приклад зазначимо про існуючі в Європейському Союзі так звані Єврокодекси, що є орієнтирами для гармонізації будівельного законодавства державами-членами ЄС. При цьому у кожній державі-члені ЄС є власне національне будівельне законодавство – закони, що містять будівельні норми, національні стандарти та стандарти, гармонізовані певною мірою з Єврокодексами. Єврокодекси – це нормативні акти, які містять європейські типові стандарти, що регламентують проектування об'єктів відповідно до стандартів проектування (щодо міцності і вогнестійкості опорних конструкцій). Натомість держави-члени ЄС розробляють власні національні стандарти, що враховують специфіку країни, її кліматичні та географічні особливості й керуються власними національними нормами і правилами, зокрема стосовно проектних рішень щодо вентиляції, кондиціонування, електро- та водопостачання тощо²⁸.

Також відомо про розробку під егідою Ліги арабських країн регіональних будівельних норм (Арабські кодекси), що їх мають застосовувати країни Близького Сходу.

Дотичними до досліджуваної проблематики є питання енергозбереження. Зазначене дає підстави вести мову про існування певної стандартизації в Європейському Союзі на рівні директив Європейського Парламенту і Ради.

Так, відповідно до пункту 1 статті 2а Директиви Європейського Парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19.05.2010 р. про енергетичні характеристики будівель (нова редакція)²⁹ кожна держава-член ЄС повинна запровадити довгострокову стратегію реконструкції для підтримки перетворення національного фонду житлових і нежитлових будівель державної і приватної власності у високоенергоєфективний та низьковуглеводневий фонд будівель до 2050 р., сприяючи результативній за витратами трансформації наявних будівель у будівлі з майже нульовим споживанням енергії.

Відповідно до статті 4 Директиви 2012/27/ЄС Європейського Парламенту та Ради про енергоєфективність від 25.10.2012 р., яка вносить зміни до Директив 2009/125/ЄС та 2010/30/ЄС і скасовує Директиви 2004/8/ЄС та 2006/32/ЄС³⁰, держави-члени ЄС розробляють довгострокову стратегію мобілізації інвестицій у реконструкцію як державного, так і приватного житлового та комерційного фонду. Ця стратегія включає: звіт про державний будівельний фонд, який складається за статистичною вибіркою у відповідних справах; визначення економічно ефективних підходів до реновації залежно від типу забудови та кліматичної зони; політику та заходи щодо сприяння економічно ефективній капітальній реконструкції будівель, включаючи поетапну повну реконструкцію; довгострокові перспективи для допомоги окремим особам, будівельній галузі та

²⁸ Бенч. Н. Будівельні норми: як перевести українське містобудування на новий рівень. URL: <https://thepage.ua/ua/experts/budivelni-normi-yak-perevesti-ukrayinske-mistobuduvannya-na-novij-riven>

²⁹ Про енергетичні характеристики будівель (нова редакція) : Директива Європейського Парламенту і Ради 2010/31/ЄС від 19.05.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011-10#Text

³⁰ Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj/?locale=en>

фінансовим установам у прийнятті інвестиційних рішень; засновані на фактичних даних оцінки прогнозованої економії енергії та ширших переваг.

Також питання щодо енергоефективності регламентовано Директивою (ЄС) 2018/844 Європейського Парламенту та Ради від 30.05.2018 р. про внесення змін до Директиви 2010/31/ЄС про енергетичну ефективність будівель та Директиви 2012/27/ЄС про енергоефективність³¹.

Крім того, в ЄС діє низка інших директив технічного змісту у сфері будівельної діяльності. Зокрема, Директива 89/106/ЄЕС від 21.12.1988 р. стосується будівельної продукції (будівельних матеріалів і виборів) і, зокрема, встановлює вимоги до будівельних об'єктів.

Отже, хоча положення законопроекту прямо не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, проте відповідні вимоги зазначених директив мають враховуватися на перспективу, зокрема і у вирішенні досліджуваних проблем.

У багатьох зарубіжних країнах є певний досвід напрацювань щодо вирішення окремих дотичних питань, пов'язаних, зокрема, із фінансуванням будівництва, запровадженням заходів з енергозбереження тощо.

Зарубіжний досвід правового регулювання та практики реконструкції застарілого житлового фонду

Нині в Європі розроблено три моделі реформування та розвитку житлово-комунального господарства, суттєвою складовою якого є житло:

- 1) англійська модель, яка передбачає повну приватизацію житлово-комунальних об'єктів;
- 2) німецька модель, що передбачає акціонування підприємств та організацію галузі, в якій основний пакет акцій належить муніципалітету;
- 3) французька модель – поєднання муніципальної власності на об'єкти житлово-комунального господарства та управління ними з боку приватного бізнесу на умовах довгострокових договорів оренди та сукупних інвестиційних угод³².

Основна маса житлового фонду у США і західноєвропейських державах перебуває в приватній власності. Це переважно односімейні будинки, яких дуже багато і в густонаселених містах; багатоквартирні будинки, власниками яких є, як правило, корпорації та приватні компанії, які здають житло в оренду; кондомініуми та кооперативи. Державне житло у США складає лише близько 5 % від усього житлового фонду держави і надається тільки малозабезпеченим сім'ям.

У західноєвропейських державах процентна частка житлового фонду, що належить державі і муніципалітетам, набагато вища, ніж у США. Так, у Німеччині вона становить майже 35 %, у Франції – близько 40 %. Важливу роль

³¹ Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/844/oj/?locale=en>

³² Кайлюк Є. М., Браташ М. А. Дослідження досвіду управління житловим фондом в різних країнах світу. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2013. № 3. С. 67–80. URL: <https://ojs.kname.edu.ua/index.php/area/article/download/726/669>

у житловому секторі держав Західної Європи відіграють кооперативи, які володіють великим відсотком житлового фонду. Ці кооперативи особливо поширені в Скандинавських країнах та Німеччині.

У Польщі, Чехії, Словенії, Угорщині та ін. колишніх соціалістичних державах житловий фонд, як і в Україні, раніше належав державі. Сьогодні в цих державах для кондомініумів характерні проблеми, з якими стикаються українські об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ): порівняно невисокі доходи населення і низька його активність, залежність від монополізованого та нерозвиненого ринку послуг з управління й утримання житла³³.

Розглянуті питання мають важливе значення для розробки та реалізації стратегії модернізації застарілого житлового фонду, оскільки не можна оминати увагою участі у таких процесах власників та користувачів житлового фонду.

У багатьох європейських державах щодо реконструкції житлового фонду діють державні програми реконструкції житлових будівель, для здійснення яких виділялися державні субсидії і пільгові кредити.

Наприклад, у Франції діє чотири державні програми з реконструкції міської житлової забудови:

- програма покращання житла – надання домовласникам субсидій до 35 % вартості робіт і пільг (на термін реконструкції не більше трьох років) при дотриманні визначених умов;

- тематичні соціальні програми – надання домовласникам субсидій до 70 % вартості робіт для реконструкції невеликих житлових будівель в інтересах населення з низькими доходами;

- програма реновації будівель – надання домовласникам значних податкових пільг при проведенні реконструкції. У разі їх відмови місцеві органи влади мають право продати об'єкт інвестору з метою реконструкції;

- програма ліквідації будівель з незадовільними умовами проживання – надання ряду субсидій домовласнику на знесення та реконструкцію зношеного житла. У випадку відмови держава має право здійснити необхідні роботи за рахунок домовласника³⁴.

Реконструкція здійснюється переважно без виселення чи відселення мешканців із максимально можливим дотриманням їм нормальних побутових умов.

Крім того, для українських реалій корисним буде досвід Німеччини, де на системній основі була реалізована державна програма санації (реновації) будівель. Основним критерієм для прийняття одного з двох рішень

³³ Кашук О. Д. Зарубіжний досвід формування та впровадження житлових систем. *Механізми публічного управління*. 2023. С. 81–85. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2023/33-2023/14.pdf>

³⁴ Ясінський М. Р. Зарубіжний досвід реконструкції житлової забудови та його особливості. 2012. URL: https://www.academia.edu/34952515/%D0%97%D0%B0%D1%80%D1%83%D0%B1%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4_%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97_%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97_%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8_%D1%82%D0%B0_%D0%B9%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96.pdf

(реконструкція чи знесення і нове будівництво) про подальшу долю будівлі був обраний рівень фізичного зношення будівлі.

У разі перевищення зазначеного показника понад 60 % приймалося рішення про знесення будівлі з можливим будівництвом на території, що звільнилася, нової споруди. Якщо цей показник був менше 60 %, то приймалося рішення про подальше обстеження будівлі та її реновацію шляхом: надбудови додаткових поверхів, у тому числі мансардних; розширення площі квартир на основі їх перепланування; створення нових місць загального користування; утеплення фасадів будинків; модернізації системи теплопостачання; установки енергоефективних склопакетів; впровадження систем енергозбереження та технологій централізованого обліку комунальних ресурсів, влаштування підземних паркінгів під існуючими будівлями.

За результатами реалізації цієї програми протягом 5 років була проведена робота з реновації 2,7 млн квартир у панельних будинках. У Східній Німеччині панельні п'ятиповерхівки отримали друге життя та були перетворені в затишні 3 – 4 поверхові будівлі з просторими терасами. Це здійснювалося шляхом перебудови будинків із частковим розбиранням їх фрагментів та поверхів.

У 1990-х рр. на теренах Східної Німеччини державні квартири були передані у власність керуючим компаніям, які зайнялися реновацією будівель та благоустроєм прибудинкової території для подальшого продажу або здачі в оренду. Інвестори підраховували, що вартість модернізації будинків складає близько третини від собівартості нового житла, а рівень енергоефективності після проведеної модернізації відповідає чинним стандартам якості³⁵.

Запровадження енергозберігаючих технологій стало актуальною проблемою світу, численні дослідження у сфері енергоресурсів довели, що фактичні тепловтрати в житлових будинках на 20 – 30 % перевищують проектні значення внаслідок низької якості будівництва й експлуатації.

Використання екологічних, економічних та енергозберігаючих технологій (сонячні батареї, спеціальні утеплювачі, ємності для збору дощової води) у процесі будівництва приватних і громадських будівель допомагає істотно скорочувати загальне споживання води, тепла та електрики.

Наприклад, у Німеччині дуже розвинене будівництво нового типу будівель – «пасивних будинків» (стандарт Passivhaus), які практично не потребують опалення внаслідок застосування спеціалізованої технології утеплення та герметизації оболонки будівлі.

У 1996 р. інженер Вольфанг Файст створив Інститут пасивних будинків (усього їх у Німеччині й Австрії вже більше 20 тисяч). Принцип проекту: будинок – «термос», який може опалюватися сонцем завдяки величезним вікнам і від енергії, яку виробляють люди та електроприлади. Місто Фрайбург – один із лідерів світового енергоруку, де працюють два відомі центри освіти, наукових досліджень та інновацій у галузі альтернативної енергетики: Institute for Solar Energy Systems (ISE) і SolarInfo Center (SIC). Найцікавіша частина екокварталу

³⁵ Труднощі реновації в Україні: за чий рахунок оновлювати застарілий житловий фонд URL: <https://comments.ua/ua/society/627854-trudnoschi-renovacii-v-ukraini-za-chiy-rahunok-onovlyuvati-zastariliy-zhitloviy-fond.html>

«Сонячне поселення» – 59 енергетично активних будинків, які опалюються тільки з використанням енергії вітру й сонця та ще віддають надлишкову енергію місту³⁶.

Відповідно до федеральних і земельних законів про фінансову підтримку житла в Німеччині, державна допомога надається лише в тому випадку, якщо житлова площа має певний розмір і якщо вона безпосередньо використовується її власником (власниками). Таким чином, ці закони не застосовуються до реконструкції великих кварталів або багатоповерхівок. Разом із тим у Німеччині існують деякі програми спеціально для великих кварталів (Großsiedlungen). Ці райони часто забудовані будинками панельного типу, які можна знайти переважно в передмістях великих міст.

На федеральному рівні реновація великих кварталів може бути профінансована банком KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (банк розвитку, що належить федеральному та земельним урядам)³⁷. Однак така підтримка надається лише за умови, що реконструкція включає енергоефективні заходи. Якщо будинки мають бути повністю перебудовані, їх слід перебудувати як кліматично нейтральні будівлі (стандарт KfW 40) та віднести до нейтрального будівельного фонду, що має сформуватися до 2045 р., як енергоефективні будівлі³⁸. Наприклад, місцева програма землі Північний Рейн-Вестфалія передбачає комплексні гранти на реконструкцію мікрорайонів (кварталів), збудованих саме у 1960 – 1970 рр. Підтримка поширюється лише на великі квартали, де переважає соціальне житло. Право на отримання гранту має власник або особа, яка має право розпорядження будинком. Подібні заходи з реновації можуть поєднуватися також з енергоефективними заходами. Зокрема, KfW у рамках «Програми реконструкції будівель з метою зменшення викидів CO₂» федерального уряду започаткував різні програми фінансування у сферах «Енергоефективна реконструкція» та «Енергоефективне будівництво», в яких сума фінансування диференціюється відповідно до досягнутого рівня енергоефективності.

У Франції Законом «Про орієнтацію та програмування міста та містобудування» від 01.08.2003 р. (відомий як «Закон Борлу») було створено Національне агентство оновлення міст (далі – ANRU) та запроваджено Національну програму оновлення міст (далі – PNRU), головну та визнану програму відновлення окремих районів шляхом зусиль, зосереджених головним чином на будівлях³⁹. ANRU є державною установою, що створена з метою забезпечення реалізації та фінансування PNRU.

³⁶ Апатенко Т. М., Гайко Ю. І, Жидкова Т. В., Завальний О. В., Рапіна Т. В., Чепурна С. М. та Шишкін Е. А. Проблеми та перспективи розвитку житлової забудови в умовах комплексної реконструкції міста. Монографія. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. С. 44–45. URL: <https://eprints.kname.edu.ua/53203/>

³⁷ Bank aus Verantwortung (Офіційний сайт Банку Розвитку Німеччини). URL: http://www.kfw-foerderbank.de/DE/Home/Bauen_Wohnen_Energiesparen/index.jsp
<https://www.foerderdatenbank.de/FDB/DE/Foerderprogramme/foerderprogramme.html>

³⁸ Klimaneutraler Wiederaufbau Kommentar date 28. Juli 2021 (Кліматично нейтральна реконструкція) Agora Energiewende. URL: <https://www.agora-energiewende.de/aktuelles/klimaneutraler-wiederaufbau>

³⁹ Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU) (Оцінка та перспективи Національної програми оновлення міст). Le Conseil économique social et environnemental (Економічна, соціальна

Країни Балтії, зокрема Латвія, проблеми застарілого житлового фонду вирішили значною мірою шляхом проведення капітальних ремонтів будинків, зокрема здійснення комплексних капітальних ремонтів, що передбачені для п'ятиповерхівок, через укріплення фундаментів, заміни комунікацій, утеплення фасадів тощо. У Латвії сформувалася досить нетрадиційна модель фінансування реновації житлового фонду. Значну частину робіт зі здійснення заходів реновації застарілого житлового фонду фінансували фонди ЄС та співвласники багатоквартирних будинків. Зокрема, мешканці таких будинків отримали пільгові багаторічні кредити.

Якщо основний акцент в оновленні житла припадав лише на утеплення фасадів, заміну систем тепло- та водопостачання, то оплату таких робіт здійснювали самі мешканці будинків, однак із можливістю розстрочення платежу. Після реконструкції будинок споживав у кілька разів менше енергії, проте його мешканці певний час платили за старими тарифами і в такий спосіб покривали інвестору його витрати.

В Естонії у 2001 р. Міністерством економіки та комунікацій був створений Фонд гарантування кредитів та експорту (KredEx), завданням якого, зокрема, є кредитування будівництва або реконструкції (реновації) житлових будинків. Метою такого кредитування є підтримка реновації багатоквартирних будинків та підвищення енергоефективності щонайменше на 20 % у багатоквартирних будинках площею до 2000 м² та щонайменше на 30 % у багатоквартирних будинках площею понад 3000 м². Багатоквартирним будинком в Естонії вважається житловий будинок, який має щонайменше 3 квартири. Для багатоквартирних будинків звичайні кредити мають занадто короткий термін погашення та високі відсотки. Завдяки фінансовим ресурсам, отриманим від структурних фондів Європейського Союзу, та залученню додаткового кредиту від Банку розвитку Ради Європи KredEx зможе дозволити банкам надавати більш вигідні кредити з тривалішим терміном погашення (до 20 років) для досягнення енергетичної стійкості за допомогою реконструкції.

Завдяки покращенню доступності кредитів на реконструкцію багатоквартирних будинків було проведено реконструкцію основних конструкцій (несучих та периферійних) багатоквартирних будинків, побудованих до 1993 року, а також роботи з реконструкції, пов'язані з модифікацією й заміною систем опалення та вентиляції⁴⁰. На такі цільові кредити можуть розраховувати об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, у тому числі збудованих до 1993 року. Гарантія за житловим кредитом від KredEx може бути надана молодим сім'ям, молодим фахівцям, фізичним особам-підприємцям.

У Литві запроваджено декілька програм реконструкції, реновації застарілих будівель, що включають підвищення енергоефективних стандартів⁴¹

і екологічна рада). URL: <https://www.lecese.fr/travaux-publics/bilan-et-perspectives-du-programme-national-de-renouvellement-urbain-action-de-lanru>

⁴⁰ Request 1284 ECPD dated 19.10.2009 No 15-3/254 Subsidies for repairs and renovations in the building sector (Субсидії на ремонт та реконструкцію в будівельному секторі).

⁴¹ APVA gyvenamųjų namų modernizavimas (atnaujinimas) 2023 metais.(Програма благоустрою будинків). URL: <https://sertifikatas24.lt/apva-pastatu-modernizavimas-atnaujinimas-2023-metais/>

кожного окремого будинку як приватного, так і багатоквартирного. Максимальна сума компенсації на заявника становить 14500 євро. Заявник може отримати компенсацію за виконання робіт одноразово. Щороку Агентство з енергоефективності житла (VšĮ Būsto energijos taupymo agentūra, ВЕТА) звітує про виконання державної програми реконструкції більше 100 багатоквартирних будинків у кожному з найбільших міст країни⁴².

Як і в державах Балтії, Урядом Польщі разом із заходами реконструкції та реновації було зроблено наголос на утепленні панельних будинків. Реноваційні заходи щодо соціального житла Польщі відбулися в короткі строки – фасади будівель із бетонних панелей вкрили шаром утеплюючих матеріалів у рамках заходів енергоефективності та пофарбували. У 2022 р. постановою уряду Польщі було затверджено Довгострокову стратегію реконструкції будівель (Підтримка оновлення національного будівельного фонду)⁴³ (далі – DSRB). Метою такої ініціативи є просування Польщі до кліматично нейтральної економіки шляхом покращення енергетичної ефективності будівель. Стратегія DSRB була розділена на етапи та роки, протягом яких мають бути досягнуті різні цілі. Найважливіші два етапи – дрібна та глибока термомодернізація.

Досвід Фінляндії є цікавим для нас тим, що у цій державі існують ефективні фінансові інструменти, передусім субсидії, кредитування на пільгових умовах відповідних проектів, пов'язаних із модернізацією застарілого житлового фонду. У Фінляндії при Міністерстві екології діє Центр фінансування та розвитку житлового будівництва (далі – АРА), що здійснює державну політику з питань житлово-комунального господарства. Основним завданням Центру є надання грантів, субсидій і гарантій, пов'язаних із житловим будівництвом (реноваційних заходів), здійснення моніторингу та контролю за використанням житлового фонду, розпорядником якого є АРА⁴⁴. Центром надаються субсидії на покриття орендної плати за житло, що побудоване за підтримки держави, реконструкцію житла (включаючи енергоефективні заходи); відшкодовується плата за користування квартирами відповідно до черговості отримання права на проживання в них. Квартири АРА фінансуються з 1949 р. за рахунок кредитів АРА, а з 1981 р. – за рахунок субсидій на погашення відсотків. Терміни погашення кредитів, що були надані у різні роки, встановлювалися від 10 до 45 р., а також запроваджено пільгові механізми для погашення простроченої заборгованості.

Враховуючи досвід зарубіжних держав у питаннях комплексної реконструкції застарілого житлового фонду при сучасній реконструкції кварталів в Україні, потрібно обрати комплексний підхід, який забезпечить гармонійне поєднання щільності забудови, енергоефективності будівель, зон відпочинку, дитячих і спортивних майданчиків, соціальних об'єктів, внутрішніх

⁴² Daugiabučių renovacija A klasei 2023-02 Nr. DNM-AM-DNAM10. Daugiabučių namų atnaujinimas (modernizavimas). URL: https://apvis.apva.lt/paskelbti_kvietimai/daugiabuciu-renovacija-a-klasei-2023-02

⁴³ Długoterminowa strategia renowacji budynków Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego. uchwała nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r (Довгострокова стратегія реновації будівель). URL: <https://kegw.krakow.pl/poprawa-efektywnosci-energetycznej-budynkow-dokumenty/>

⁴⁴ Rahoitushaku kehittämisshankkeisiin. URL: https://www.ara.fi/fi-FI/Lainat_ja_avustukset/Uudistuotannon_lainoitus/Lyhytaikainen_korkotukilaina_vuokrataloille

квартальних проїздів, паркінгів. Це дасть змогу поліпшити якість життя населення, що дуже позитивно сприймається мешканцями.

Рекомендації та ризики проекту Закону «Про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (реєстр. № 6458 від 22.12.2021)

Законопроект визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади проведення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду. Основною метою здійснення заходів із комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду є покращення основних техніко-економічних показників багатоквартирних будинків, об'єктів інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури шляхом їх реконструкції, нового будівництва, якщо це передбачено містобудівною документацією, створення безбар'єрного середовища для осіб з інвалідністю та маломобільних груп населення.

Структурно законопроект складається із Преамбули й п'яти розділів⁴⁵.

У розділі I визначається основна термінологія, законодавство та державна політика у сфері комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів). Розділом II проекту визначаються повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та обов'язки інвесторів-забудовників. У розділі III – порядок планування робіт та способи здійснення заходів із комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів), порядок реконструкції та знесення багатоквартирних будинків у межах кварталу (мікрорайону) з подальшим новим будівництвом, особливості договірних правовідносин, реалізація проектів виконання програм комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів), а також порядок визначення вартості об'єктів нерухомого майна. Розділ IV присвячено організаційно-правовим основам комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду. Зокрема, визначаються джерела фінансування, організація і проведення конкурсу із залучення інвесторів-забудовників, особливості здійснення реконструкції в межах історичних ареалів населених місць, зонах охорони пам'яток культурної спадщини, буферних зонах об'єктів всесвітньої спадщини, охорони наявних будівель і споруд під час проектування комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, а також зміна функціонального призначення наявних будівель і споруд. Розділом VI «Прикінцеві та перехідні положення», зокрема, передбачено, втрату чинності Законом України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», внесення зміни до Декрету Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7–93 «Про державне мито»⁴⁶ та Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності,

⁴⁵ Варто зауважити про наявну у тексті законопроекту технічну помилку щодо нумерації розділів (відсутній Розділ V).

⁴⁶ Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України № 7-93 від 21.01.1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-93#Text>

для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»⁴⁷, а також надаються рекомендації органам місцевого самоврядування щодо фінансування комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду та проведення інвентаризації житлового й нежитлового фондів усіх форм власності в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Не заперечуючи проти необхідності удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, вважаємо за необхідне звернути увагу на властиві законопроекту певні ризики та суперечності.

Реалізація ідеї викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, та навіть їх примусового відчуження для суспільних потреб щодо здійснення заходів із комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) несе ризики порушення житлових прав громадян, права приватної власності на об'єкти нерухомого майна, а також корупційні ризики.

Недостатня змістовність сформульованих у проекті термінів та понять, зокрема «рівноцінний об'єкт нерухомого майна», «стартовий житловий будинок», «суспільна потреба» та ін., може призвести до порушення права власності, що гарантується Конституцією України.

Визначені у статті 7 проекту повноваження сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів необхідно узгодити з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо компетенції відповідних органів.

Необхідність комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) нині зумовлена, у першу чергу, потребою відновлення цивільної інфраструктури, пошкодженої (зруйнованої) внаслідок воєнних дій. Отже, мають бути уточнені цілі та механізми здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) житлового фонду.

Із метою уникнення корупційних ризиків необхідно уточнити критерії віднесення споруд до непридатних, визначити зв'язок між поняттями «непридатна для експлуатації будівля/споруда» та «застарілий житловий фонд». У законопроекті необхідно уточнити критерії віднесення споруд до непридатних. Зокрема, непридатна для експлуатації будівля/споруда — будівля/споруда або аварійний багатоквартирний будинок, об'єкт інженерно-транспортної або соціальної інфраструктури, під час обстеження яких виявлено невідповідність основним вимогам до будівель і споруд, визначеним нормативними документами та нормативно-правовими актами, будівельні конструкції, інженерні мережі та системи якого мають дефекти та пошкодження, що можуть призвести до різкого зниження несучої здатності та/або руйнації окремих конструкцій, втрати стійкості об'єкта, невідповідності санітарно-гігієнічним вимогам, негативно вплинути на роботу устаткування, що відповідно до законодавства визнані аварійними або застарілими.

Для уникнення корупціогенних ризиків необхідно встановити кількісно-якісні параметри щодо непридатних до експлуатації споруд та причинно-

⁴⁷ Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI: станом на 25.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text>

наслідкові зв'язки, адже у випадках, коли такі проблеми виникли з вини попереднього забудовника, вони мають бути приведені у відповідність до вимог за рахунок виконавця робіт, а не визначатися як підстава для здійснення реконструкції кварталів.

У частині другій статті 10 законопроекту передбачено, що рішення про здійснення заходів із комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) приймається сільською, селищною, міською радою шляхом затвердження проекту комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів), яким визначаються, у тому числі, обсяг і технічний стан застарілого житлового фонду, що підлягає комплексній реконструкції шляхом знесення, із подальшим новим будівництвом багатоквартирного будинку або споруди того самого призначення. Необхідно визначити відповідність сукупності багатоквартирних будинків критеріям віднесення до застарілого житлового фонду.

Вартими уваги є визначені у Програмі комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду в місті Києві принципи реалізації програми реконструкції застарілого житлового фонду⁴⁸, а саме:

- принцип суспільної необхідності та соціальної справедливості, який характеризується створенням безпечних умов для проживання, зниження соціальної напруженості в суспільстві, підвищення енергоефективності та архітектурної привабливості забудови;

- принцип гарантованості майнових прав, який характеризується дотриманням конституційних вимог щодо рівності усіх суб'єктів права власності, гарантій права власності та обов'язків власників;

- принцип комплексності, який характеризується реалізацією Програми як системи комплексних заходів з реконструкції, реновації та модернізації застарілого житлового фонду з оновленням інженерно-транспортної інфраструктури та створенням нових об'єктів соціальної інфраструктури;

- принцип приватно-публічного партнерства, який характеризується забезпеченням збалансованого дотримання приватних, громадських та державних інтересів на усіх стадіях реалізації програм реконструкції;

- принцип розширення ролі громадськості в реконструктивних процесах, який характеризується підтримкою громадських ініціатив, проведення громадських слухань, роз'яснення майбутніх переваг і правових гарантій;

- принцип системності, який характеризується проведенням комплексної реконструкції існуючої житлової забудови як складової єдиної соціально-економічної та містобудівної політики розвитку столиці.

Можливий прогнозований правовий вплив та наслідки прийняття/неприйняття проекту Закону «Про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (реєстр. № 6458 від 22.12.2021).

⁴⁸ Про затвердження Програми комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду в місті Києві: Рішення Київської міської ради від 08.12.2022 р. № 5818/5859. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-kyivskoyi-miskoyi-rady-7699>

Здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду регулюється Законом України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду»⁴⁹, а також іншими законодавчими актами України, про що вже попередньо зазначалося.

Разом із тим в Україні з кожним роком погіршується ситуація із застарілим житловим фондом, продовженням експлуатації аварійних житлових будинків. У зв'язку із збройною агресією РФ проти України, що супроводжується постійним руйнуванням наших населених пунктів, ситуація стає все більше складною.

Недостатня ефективність правового регулювання реконструкції застарілого житлового фонду, як відомо, була передусім зумовлена відсутністю належного фінансування відповідних програм, недосконалістю фінансових інструментів реалізації політики реконструкції застарілого житлового фонду. Нині з об'єктивних причин можливості участі держави і місцевого самоврядування в проектах і програмах з комплексної реконструкції застарілого житлового фонду очевидно будуть зменшуватися. Тому соціальна орієнтованість програм і проектів реконструкції застарілого житлового фонду прогнозовано не може бути достатньо високою. У зв'язку з цим може постати питання гарантування житлових прав громадян, права власності на об'єкти нерухомості та ін. З іншого боку, означені питання потребують і доопрацювання в законопроекті.

Крім того, варто брати до уваги давно назрілу необхідність оновлення житлового законодавства. З урахуванням новацій у житловому законодавстві та актуалізації напрямів державної житлової політики, удосконалення правового регулювання реконструкції застарілого житлового фонду дозволило б наблизити Україну до досягнення Цілей сталого розвитку.

Висновки

1. Реалії сьогодення, всі ті виклики, що постали перед державою і суспільством у зв'язку із збройною агресією РФ, диктують необхідність враховувати їх у процесі формування та реалізації всіх напрямів державної політики. Особливо це стосується державної житлової політики, складовою якої є питання реконструкції застарілого житлового фонду. Крім того, варто брати до уваги давно назрілу необхідність оновлення житлового законодавства. З урахуванням новацій у житловому законодавстві та актуалізації напрямів державної житлової політики, удосконалення правового регулювання реконструкції застарілого житлового фонду дозволило б наблизити Україну до досягнення Цілей сталого розвитку.

2. У цілому можна позитивно оцінити пропоновані у законопроекті «Про здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» (реєстр. № 6458) моделі, заходи, інструменти вирішення відповідних проблем. Зокрема, йдеться про визначення змісту державної політики у сфері комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого

⁴⁹ Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V: станом на 25.12.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16#Text>

житлового фонду; визначення відповідних повноважень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, обов'язків інвесторів-забудовників; визначення порядку планування, здійснення, способів здійснення заходів із комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів); співфінансування за рахунок коштів Державного і місцевих бюджетів, коштів інвесторів-забудовників проектів модернізації застарілого житлового фонду, задеклароване гарантування та захист права власності на об'єкти нерухомого майна. Разом із тим низка положень законопроекту потребує доопрацювання, зокрема в частині уточнення термінологічного апарату й узгодження із законами «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про містобудівну діяльність», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності».

3. У законопроекті варто було б визначити необхідність комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів), що зумовлена, у першу чергу, потребою відновлення цивільної інфраструктури, пошкодженої (зруйнованої) внаслідок воєнних дій, у зв'язку із чим мають бути уточнені цілі та механізми здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) житлового фонду. Також варто розглянути питання про введення у законодавство терміну «редевелопмент», що надасть ширші можливості для комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, оскільки цей вид будівельних робіт передбачає зміну функціонального призначення територій із метою найефективнішого їх використання, має місце тоді, коли реконструкція території може відбуватися зі збереженням або зі зміною функціонального призначення ділянки. Реновація також може бути дієвим способом відновлення застарілого житлового фонду, зокрема із застосуванням таких методів: будівництво нових житлових будинків на нових територіях; будівництво нових житлових будинків на місці будинку, що зноситься; зміна архітектурно-планувальної та об'ємно-просторової організації квартир будівлі; підвищення енергоефективності; облаштування підземних автомобільних паркінгів (є надзвичайно актуальним у наш час через зростання кількості транспортних засобів у населення та брак паркомісць для їх розміщення). Із метою забезпечення конституційних прав громадян, зокрема права власності на житло, дієвим буде передбачити у законопроекті положення, згідно з якими такі права забезпечуються й гарантуються державою власникам житлових приміщень, що підлягають реконструкції або реновації.

4. Принагідним для застосування в Україні у питаннях реконструкції застарілого житлового фонду може бути визначення різних методів та способів проведення такої реконструкції. Зокрема, такими методами можуть стати: будівництво нових житлових будинків на нових територіях або на місці будинку, що зноситься; будівництво прибудов або надбудов; заповнення розривів між будинками; підвищення енергоефективності реконструйованих житлових будинків шляхом їх утеплення, встановлення автоматичного контролю споживання теплової енергії, індивідуальність опалення для кожної квартири;

облаштування підземних автомобільних паркінгів та будівництво нових на відповідних територіях, виходячи з нормативних розрахунків.

5. Досвід європейських держав, зокрема Німеччини, Франції, Польщі та інших, щодо використання різноманітних державних програм з реконструкції житлової забудови та ефективних фінансових інструментів у питаннях комплексної реконструкції застарілого житлового фонду може стати корисним для України.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

При написанні матеріалів було використано інформацію із бази ECPRD. Відповідні матеріали не призначені для використання у власних наукових дослідженнях.