ОПОРА ГРОМАДЯНСЬКА МЕРЕЖА

ЗВІТ

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ФІНАНСОВИХ, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ БУДІВНИЦТВА.

КОНЦЕПЦІЯ ВИРІШЕННЯ ІСНУЮЧИХ ПРОБЛЕМ ФІНАНСОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ БУДІВНИЦТВА

автор: Д. Левицький

КВІТЕНЬ 2025

АНОТАЦІЯ

Звіт «Загальний огляд містобудівного законодавства, фінансових, організаційно-правових інструментів будівництва. Концепція вирішення існуючих проблем фінансових, організаційно-правових інструментів будівництва» підготовлено протягом січня-квітня 2025 року в рамках проєкту «Фінансові механізми, технічна підтримка та моніторинг для підвищення енергоефективності будівель в Україні».

У цьому звіті наведено загальний огляд містобудівного законодавства України та передбачених законодавством України фінансових та організаційно-правових інструментів житлового будівництва. Своєю чергою, такий огляд є основою для концепції вирішення існуючих проблем фінансових та організаційно-правових інструментів житлового будівництва в Україні, яка також наводиться в цьому Звіті.

Проєкт «Фінансові механізми, технічна підтримка та моніторинг для підвищення енергоефективності будівель в Україні» створено та реалізується Громадською організацією «Київський міський осередок Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа ОПОРА» за підтримки Європейської кліматичної фундації.

Цей звіт підтриманий Європейською кліматичною фундацією. Відповідальність за інформацію та погляди, висловлені у цьому звіті, лежить на авторах. Європейська кліматична фундація не може бути визнана відповідальною за будь-яке використання інформації, яка викладена в цьому звіті.

Цей звіт підтриманий Європейською кліматичною фундацією. Відповідальність за інформацію та погляди, висловлені у цьому звіті, лежить на авторах. Європейська кліматична фундація не може бути визнана відповідальною за будь-яке використання інформації, яка викладена в цьому звіті.

ЗМІСТ

Вжиті скорочення 4
РЕЗЮМЕ 5

1.ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ФІНАНСОВИХ, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ БУДІВНИЦТВА 7
Загальний огляд містобудівного законодавства України 7
Сфера регулювання й структура 7
Характеристика основних нормативно-правових актів 8
Питання реформування містобудівного законодавства України 12
Питання вдосконалення й дотримання стандартів з енергоефективності та контролю якості будівництва 13

Загальний огляд фінансових та організаційно-правових інструментів будівництва в Україні 16
Самостійне будівництво для власних потреб за власні або залучені кошти 17
Основні моделі будівництва з залученням/об'єднанням коштів третіх осіб 17
Ризики й зловживання в рамках моделей фінансування будівництва з залученням коштів третіх осіб 23

2. КОНЦЕПЦІЯ ВИРІШЕННЯ ІСНУЮЧИХ ПРОБЛЕМ ФІНАНСОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ БУДІВНИЦТВА 26
Внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення існуючих інструментів та стандартів будівництва 26

Запровадження інституту житлово-будівельних товариства (ЖБТ) 27
Загальна характеристика й контекст житлово-будівельного товариства 27
Організаційно-правова форма й правовий статус житлово-будівельних товариств 28
Участь у житлово-будівельних товариствах. Права й обов'язки учасників 29
Створення житлово-будівельного товариства 30
Право власності на житло, побудоване (придбане) житлово-будівельним товариством 31
Управління житлово-будівельним товариством 32
Фінансова модель роботи житлово-будівельного товариства 32
Державна підтримка житлово-будівельних товариства 33

ВИСНОВКИ 34

ВЖИТІ СКОРОЧЕННЯ

ДАБК державний архітектурно-будівельний контроль
ДАБН державний архітектурно-будівельний нагляд
ДБН державні будівельні норми
ДІАМ Державна інспекція архітектури та містобудування України
ЄДЕССБ Єдина державна електронна система у сфері будівництва
ЄС Європейський союз
КМУ Кабінет Міністрів України
ОМС орган(и) місцевого самоврядування
ОСББ об'єднання співвласників багатоквартирного будинку
ФОН фонд(и) операцій з нерухомістю
ФФБ фонд(и) фінансування будівництва

EED Директива (ЄС) 2023/1791 Європейського парламенту та Ради про енергетичну ефективність
EPBD Директива (ЄС) 2024/1275 Європейського парламенту та Ради про енергетичну ефективність будівель
NZEB будівля з близьким до нульового рівнем споживання енергії (nearly zero-energy building)
ZEB будівля з нульовими викидами (zero-emission building)

РЕЗЮМЕ

Цей звіт містить загальний огляд містобудівного законодавства та поширених фінансових і організаційно-правових інструментів будівництва в Україні, а також концепцію вирішення існуючих проблем у цій сфері. Особливу увагу в звіті присвячено питанням якості будівництва та ризикам, що притаманні тим чи іншим моделям фінансування.

Україна має розвинене й розгалужене містобудівне законодавство, яке включає як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти. Містобудівне законодавство України зазначає численних змін – як «точкових», так і комплексних. Законодавчі зміни останніх років значною мірою сприяли замовникам будівництва (забудовникам), зменшуючи можливості втручання в їхню діяльність з боку органів державного нагляду й контролю. Втім, це мало й негативний ефект, оскільки сприяє вчиненню порушень з боку замовників будівництва і підрядників та запізнілій реакції з боку органів державного нагляду й контролю.

У частині дотримання стандартів з енергоефективності під час нового будівництва і реконструкції є два магістральні напрямки:
1. Підвищення українських стандартів, тобто імплементація вимог директив ЄС в українське законодавство;
2. Контроль за дотриманням українських стандартів (як з боку органів державного нагляду й контролю, так і замовників) та заохочення замовників будівництва віддавати перевагу проектним рішенням та матеріалам, які перевищують мінімальні стандарти.

Слід відзначити, що оновлені директиви ЄС (EED і EPBD) вчергове підвищили вимоги до енергоефективності. Зокрема, запровадили поняття «zero emission building» (ZEB). Тим часом Україна лише нещодавно імплементувала вимоги щодо «nearly-zero energy building» (NZEB) на рівні законодавства. Тож Україна вчергове змушена «наздоганяти» вимоги директив ЄС.

Стосовно практичного дотримання стандартів енергоефективності (і ширше – якості) в будівництві відзначається, що українські проектанти й забудовники формально зобов'язані діяти згідно з вимогами законодавства України, але також формально їм не заборонено проектувати й будувати будівлі із перевищенням вимог українських стандартів. Однак на практиці це завжди є каменем спотикання під час виконання робіт за бюджетні кошти, адже перевищення мінімальних стандартів означає більшу витрату бюджетних коштів. І навіть якщо джерело фінансування - приватні кошти, замовники будівництва з міркувань економії «тут і зараз» часто не вважають за потрібне перевищувати мінімальні стандарти. Про будівництво із перевищенням мінімальних стандартів думають зазвичай ті замовники будівництва, які надалі будуть експлуатувати будівлю і наперед планують витрати з експлуатації.
Тож у найзагальнішому вигляді причиною недотримання стандартів (або незастосування рішень, що перевищують мінімальні стандарти) під час будівництва можна назвати обмежений горизонт планування інвесторів і замовників будівництва, проектантів, підрядників.

Їхній горизонт найчастіше обмежується введенням об'єкта в експлуатацію. Натомість, у відповідності з принципом «Енергоефективність насамперед», горизонт планування повинен охоплювати весь життєвий цикл будівлі.

Це спонукає до розгляду й запровадження в законодавстві України моделей будівництва, в яких замовник будівництва буде природним чином зацікавлений у високій якості та дотриманні високих стандартів, а також матиме реальні інструменти впливу та контролю.

Аналіз чинних фінансових та організаційно-правових інструментів будівництва показав, що вони пов'язані зі значними ризиками для (майбутніх) власників нерухомості, що пов'язано не лише з тими чи іншими недоліками законодавства, але й з практиками, які склалися у сфері будівництва (особливо в сфері будівництва житла та його первинного продажу). При цьому замовники й «інвестори» (майбутні власники житла) обмежені у виборі альтернативних інструментів нового будівництва.

Тому в найбільш масовому секторі будівництва – житловому – для спільного будівництва або придбання житла фізичними особами, які мають намір у ньому проживати, пропонується передбачити окрему організаційно-правову форму юридичної особи – житлово-будівельні товариства. Такі товариства повинні одержати спеціальне правове регулювання, яке відповідатиме на специфічні питання, пов'язані з самостійним спільним будівництвом і експлуатацією житла.

Запропоноване розуміння правового статусу, який повинні мати житлово-будівельні товариства, ґрунтується на підході «власні ресурси на власні потреби» як найбільш ефективному щодо використання спільних коштів. Цей підхід передбачає, що ті, хто вносить кошти на будівництво, мають змогу безпосередньо контролювати витрачання цих коштів та спільно приймати найважливіші рішення щодо будівництва. У звіті пропонується докладна концепція створення і функціонування таких товариств.
Стосовно вдосконалення законодавства, ключовими напрямками визначено такі:

- приведення містобудівного законодавства України у відповідність до принципу «Енергоефективність насамперед», із запровадженням відповідних понять (визначень), принципів і підходів,
- включення в законодавство України поняття «будівлі з нульовими викидами» («zero emission building», ZEB) і внесення відповідних вимог до ДБН та інших підзаконних нормативно-правових актів,
- включення в законодавство України (у т.ч. ДБН) вимог щодо обов'язкового використання енергії сонця згідно з приписами оновленої EPBD,
- розширення переліку будівель і випадків, що підпадають під обов'язкову сертифікацію енергетичної ефективності будівель (ст. 7 Закону України «Про енергетичну ефективність будівель»), а також посилення контролю за виконанням вимог стосовно такої сертифікації.
-

Поєднання запропонованих підходів (точкове вдосконалення чинного законодавства та запровадження системної альтернативи існуючим моделям будівництва) сприятиме підвищенню якості нового будівництва та практичному впровадженню нових стандартів енергоефективності.

1.ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ФІНАНСОВИХ, ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ БУДІВНИЦТВА

Загальний огляд містобудівного законодавства, фінансових, організаційно-правових інструментів будівництва

Сфера регулювання й структура

Україна має розгалужене містобудівне законодавство, яке включає як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти. У цій системі нормативно-правових актів можна умовно виділити такі взаємопов'язані підсистеми (за сферами правового регулювання):

- **Планування територій**: акти, що регулюють визначення принципів та напрямків розвитку територій на державному й регіональному рівнях (шляхом розроблення (зміни) Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, АР Крим, областей і районів, програм комплексного відновлення областей), а також на місцевому рівні (розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них);
- **Землекористування та зонування**: акти, що регулюють встановлення цільового призначення земель, режимів використання територій у межах визначених функціональних зон (житлових, промислових тощо);

- **Архітектурна діяльність**: акти, що регулюють правові та організаційні засади проектування об'єктів архітектури, професійної атестації архітекторів та інженерів-проектувальників, авторського нагляду тощо;
- **Дозвільні процедури**: акти, що визначають порядок отримання вихідних даних для проектування (містобудівних умов та обмежень, технічних умов), розроблення та експертизи проектної документації, отримання права на виконання будівельних робіт та прийняття об'єктів в експлуатацію;
- **Державні будівельні норми (ДБН) й стандарти у сфері будівництва**: акти, що встановлюють обов'язкові технічні вимоги до планування, проектування й будівництва;
- **Контроль і нагляд у сфері містобудування**: акти, що регламентують здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) і державного архітектурно-будівельного нагляду (ДАБН);
- **Інформація та цифрові системи**: акти, що регламентують створення і використання баз даних, реєстрів, інших цифрових масивів даних у сфері містобудування, зокрема - містобудівного кадастру, Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ) та ін.

Структурно-ієрархічно містобудівне законодавство України включає:

1.Конституцію України, яка визначає правовий режим власності, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, основні права людини й громадянина тощо, та якій повинні відповідати акти нижчої юридичної сили

2.Законодавчі акти (кодекси та закони), що прямо або опосередковано регулюють окремі аспекти містобудівної діяльності. Серед них для нашого огляду найважливішими є: Цивільний кодекс України, Земельний кодекс України, закони України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про будівельні норми», «Про стандартизацію», «Про енергетичну ефективність будівель» та ін.

3.Підзаконні нормативно-правові акти (нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування), які більш докладно регулюють окремі аспекти містобудівної діяльності в межах, визначених Конституцією України та законодавчими актами. До них як особлива група входять державні будівельні норми, що встановлюють мінімальні вимоги до міцності споруд, теплоізоляції, безпеки, екологічності тощо.

Нижче зупинимося на загальній характеристиці найбільш важливих з точки зору нашого огляду актах.

Характеристика основних нормативно-правових актів

Цивільний кодекс України для нашого огляду важливий тим, що його положення докладно визначають правовий режим власності, а також правовідносини підряду, права й обов'язки замовників і (генеральних) підрядників, у тому числі у сфері капітального будівництва.

Земельний кодекс України є основним нормативно-правовим актом, що регулює земельні відносини в Україні. Кодекс має безпосередній стосунок до містобудівної діяльності, оскільки визначає поділ земель України на категорії за основним цільовим призначенням (як-от землі житлової та громадської забудови, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, землі рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення тощо) та встановлює правовий режим використання для різних категорій. Кодекс регулює порядок надання земельних ділянок для будівництва та обслуговування об'єктів містобудування.

Також важливими для містобудування є положення Кодексу щодо встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок. Ці положення визначають, що категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки встановлюються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території територіальної громади або генеральним планом населеного пункту, а зміна цільового призначення земель здійснюється за рішеннями органів державної влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень та на підставі відповідної документації із землеустрою.

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» є основоположним законом у сфері містобудування. Він встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності й спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Закон дає визначення основних понять у сфері містобудування, визначає склад, права й обов'язки суб'єктів у сфері містобудування, поняття й склад містобудівної документації, основні засади забудови територій, класи наслідків об'єктів будівництва, деякі аспекти державного нагляду й контролю в сфері містобудування, засади функціонування електронних систем у цій сфері.
Від часу прийняття Закону в 2011 році до нього неодноразово вносилися зміни.

Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року до прийняття Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» був основним законодавчим актом у цій сфері. Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини.

Закон охоплює загальні питання державного регулювання у сфері містобудування, застосування будівельних норм, норм і правил, земельних відносин у містобудуванні, державного контролю у сфері містобудування.
Головне значення Закону полягає в тому, що він закладає ідеологію та базові принципи, на яких будується вся подальша система правового регулювання містобудівної діяльності. Однак в цілому його положення є досить загальними (декларативними) і потребують конкретизації в інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах.

Закон України «Про архітектурну діяльність» визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності й спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності й надійності будинків, споруд та їх комплексів. Він визначає права та обов'язки архітекторів та інших проектувальників, встановлює вимоги до їхньої діяльності, авторського й технічного нагляду в будівництві, порядку розроблення проектної документації тощо. Закон тісно пов'язаний із Законом «Про регулювання містобудівної діяльності», зокрема в частині визначення замовника будівництва та вимог до проектної документації.

Закон України «Про будівельні норми» регулює відносини у сфері нормування у будівництві та визначає правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм. Фактично, це той законодавчий акт, який визначає правовий статус ДБН і робить обов'язковим їхнє застосування.

Закон України «Про енергетичну ефективність будівель» визначає правові, соціально-економічні та організаційні засади діяльності у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель і спрямований на зменшення споживання енергії у будівлях. Він визначає основні поняття й вимоги у сфері енергетичної ефективності будівель, включаючи поняття будівлі з близьким до нульового рівнем споживання енергії, вимог до проведення енергетичного аудиту будівель тощо.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю). Для сфери містобудування цей Закон важливий тим, що в той час як раніше згадані закони визначають особливості державного нагляду й контролю в містобудівній сфері, цей Закон встановлює принципи такого нагляду й контролю, загальні процедури, гарантії дотримання прав суб’єктів господарювання.

Постанова КМУ № 698 від 19 серпня 2015 року «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» затвердила Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду (ДАБН) і таким чином визначила механізм його здійснення. Відповідно до згаданого Порядку, основними завданнями ДАБН є:

- виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності;
- скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об’єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів;
- притягнення посадових осіб об’єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону.

Постанова КМУ № 553 від 23 травня 2011 року «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» затвердила Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю і таким чином визначила процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками, сертифікованими відповідальними виконавцями робіт, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об’єкта будівництва, та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

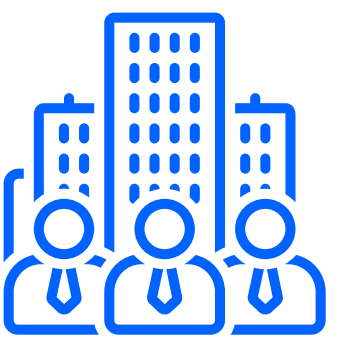
Відповідно до Порядку, ДАБК здійснюється за дотриманням:

- вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;
- порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт, виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконалагоджувальні роботи;
- інших вимог, установлених законодавством.

Постанова КМУ № 926 від 1 вересня 2021 року «Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації» є ключовою для регулювання процесів планування територій на місцевому рівні. Вона встановлює детальний порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів та детальних планів територій. Постанова передбачає, що такі плани створюються в електронному вигляді, а зміни до них можуть вноситися не частіше разу на рік.

Постанова КМУ № 555 від 25 травня 2011 року «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні» визначає механізм залучення громадськості до обговорення проектів генеральних планів, планів зонування та детальних планів територій. Цей порядок зазнав змін, які викликали дискусії щодо ефективності громадської участі.

Постанова КМУ № 1340 від 23 грудня 2020 року «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» (якою, зокрема, затверджено Положення про Державну інспекцію архітектури та містобудування України (ДІАМ)) визначає статус, завдання, функції та повноваження ДІАМ як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.



Постанова КМУ № 560 від 11 травня 2011 року «Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи»: встановлює процедуру затвердження проектної документації на будівництво та проведення її обов'язкової експертизи для об'єктів певних класів наслідків (СС2 та СС3).

Постанова КМУ № 722 від 24 червня 2022 року «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» запровадила низку спрощень у дозвільних та реєстраційних процедурах у будівництві на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення чи скасування. Зокрема, це стосується будівництва приватних будинків без будівельного паспорта, застосування принципу «мовчазної згоди» щодо видачі містобудівних умов та обмежень (що викликає дискусії щодо відповідності закону), скасування деяких погоджень.

ДБН В.1.2-11:2021 «Енергозбереження та енергоефективність» вимагає проектування будівель таким чином, щоб забезпечити ефективне та економне використання енергії на опалення, охолодження, вентиляцію, гаряче водопостачання та освітлення, з урахуванням кліматичних умов та призначення будівлі. Основна увага приділяється теплоізоляційній оболонці, мінімізації теплових втрат, використанню ефективного інженерного обладнання та можливості застосування відновлюваних джерел енергії.

Питання реформування містобудівного законодавства України

Як уже зазначалося, містобудівне законодавство України зазначає численних змін – як «точкових», так і комплексних.

Слід відзначити, що законодавчі зміни останніх років значною мірою сприяли замовникам будівництва (забудовникам), зменшуючи можливості втручання в їхню діяльність з боку органів державного нагляду й контролю. Втім, це мало й негативний ефект, оскільки сприяло вчиненню порушень з боку замовників будівництва і підрядників та запізнілій реакції з боку органів державного нагляду й контролю.

Особливо дискусійним став проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (реєстр. №5655), прийнятий Верховною Радою України в другому читанні та в цілому 13 грудня 2022 року, однак досі не підписаний (але й не повернутий до Парламенту з зауваженнями) Президентом України. Цей Закон є важливим з точки зору контролю якості будівництва, на чому ми зупинимося пізніше.

Критики законопроекту обґрунтовано звертали увагу на такі його недоліки й ризики[1]:

- зменшення державного контролю та передача повноважень приватним структурам: це розглядалося як шлях до збільшення незаконного будівництва та виведення значної частини функцій з-під антикорупційного законодавства;
- ризик автоматичної реєстрації права на будівництво без належної перевірки законності: перекладання перевірок на експертні організації, обрані самим забудовником, створювало ризик виявлення порушень на пізніх стадіях, що призвело б до значних фінансових втрат, особливо в контексті відбудови;
- необов'язковість дотримання містобудівної документації: розрив зв'язку між плануванням території та її забудовою міг призвести до хаотичного розвитку міст та неефективного використання ресурсів;
- централізація повноважень та обмеження прав місцевого самоврядування: послаблення впливу органів місцевого самоврядування на процеси забудови на їхніх територіях.

Як уже зазначалося, закон не підписаний Президентом України, але й не повернутий до Верховної Ради України. Тож ймовірність підписання Закону президентом не є виключеною. У такому разі ефективність контролю якості будівництва може знизитися.

[6] https://nashigroshi.org/2022/12/12/analiz-zakonoproektu-5655-u-versii-vid-9-hrudnia-2022/

На тлі критики законопроекту № 5655 та загальної потреби в систематизації та модернізації містобудівного законодавства було оголошено про початок (відновлення) роботи над розробкою нового **Містобудівного кодексу України**[2]. З такою ініціативою виступила голова Комітету з питань державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної Ради України Олена Шуляк.

Питання вдосконалення й дотримання стандартів з енергоефективності та контролю якості будівництва

Говорячи про дотримання стандартів з енергоефективності під час нового будівництва і реконструкції, важливо визначитися, про які стандарти йдеться.

По-перше, можна розглядати відповідність чинним стандартам за законодавством України.

По-друге, можна розглядати відповідність стандартам, передбаченим директивами ЄС.

Тому є два магістральні напрямки вирішення цієї проблеми:

1. Підвищення українських стандартів, тобто імплементація вимог директив ЄС в українське законодавство.
2. Контроль за дотриманням українських стандартів (як з боку органів державного нагляду й контролю, так і замовників) та заохочення замовників будівництва віддавати перевагу проектним рішенням та матеріалам, які перевищують мінімальні стандарти.

Слід відзначити, що оновлені директиви ЄС (EED і EPBD) вчергове підвищили вимоги до енергоефективності. Зокрема, запровадили поняття «zero emission building» (ZEB). Тим часом Україна лише нещодавно імплементувала вимоги щодо «nearly-zero energy building» (NZEB) на рівні законодавства.

Оновлена EPBD була прийнята 7 грудня 2023 року і набрала чинності у травні 2024 року, замінивши попередню директиву від 2010 року. Основною метою оновленої директиви є прискорене підвищення енергоефективності будівель задля досягнення кліматичних та енергетичних цілей ЄС. Зокрема, оновлена EPBD:

- запроваджує суворіші стандарти енергоефективності для нових будівель, вимагаючи, щоб до 2030 року вони були будівлями з майже нульовим споживанням енергії (NZEB);
- встановлює більш жорсткі вимоги до енергоефективності для існуючих будівель під час їх реконструкції;
- стимулює використання в будівлях відновлюваних джерел енергії, таких як сонячні панелі та теплові насоси;
- встановлює вимоги щодо поетапної відмови від систем опалення на викопному паливі в будівлях.

[2] https://hmarochos.kiev.ua/2025/03/19/novyj-ambitnyj-mistobudivnyj-kodeks-maye-zminyty-pravyla-zabudovy-mist-rozrobnyky-kazhut-shho-vid-czogo-vygrayut-usi/

Також слід врахувати, що 20 вересня 2023 року була прийнята оновлена EED. Оновлена директива набрала чинності в жовтні 2023 року, замінивши попередню директиву 2012 року. Одним із найважливіших її нововведень є визначення й запровадження в юридичний обіг фундаментального міжгалузевого принципу «Енергоефективність насамперед» (відсилання до якого є також у положеннях EPBD).

Оновлені EED та EPBD містять низку нових визначень та понять як технічного, так і основоположного характеру.

Тому в частині вдосконалення українських стандартів з енергоефективності в будівництві вбачається за необхідне:

- привести містобудівне законодавство України у відповідність до принципу «Енергоефективність насамперед», запровадивши відповідні поняття (визначення), принципи й підходи;
- включити в законодавство України поняття «будівлі з нульовими викидами» («zero emission building», ZEB) і внести відповідні вимоги до ДБН та інших підзаконних нормативно-правових актів;
- включити в законодавство України (включаючи ДБН) вимоги щодо обов'язкового використання енергії сонця згідно з приписами оновленої EPBD.

Стосовно практичного дотримання стандартів енергоефективності (і ширше – якості) в будівництві слід зауважити таке. Українські проектанти й забудовники формально зобов'язані діяти згідно з вимогами законодавства України. Також формально їм не заборонено проектувати і будувати будівлі із перевищенням вимог українських стандартів. Однак на практиці це завжди є каменем спотикання під час виконання робіт за бюджетні кошти, адже перевищення мінімальних стандартів означає більшу витрату бюджетних коштів. І навіть якщо джерело фінансування - приватні кошти, замовники будівництва з міркувань економії «тут і зараз» часто не вважають за потрібне перевищувати мінімальні стандарти. Про будівництво із перевищенням мінімальних стандартів думають зазвичай ті замовники будівництва, які надалі будуть експлуатувати будівлю і наперед планують витрати з експлуатації.

Контроль якості будівництва є частиною ширших систем державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК) й державного архітектурно-будівельного нагляду (ДАБН). Ключовими нормативно-правовими актами в цій сфері є:

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- Закон України «Про архітектурну діяльність»;
- Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»;
- ДСТУ 9254:2023 «Контроль якості будівельних робіт. Загальні положення» (однак слід врахувати, що згідно зі ст. 23 Закону України «Про стандартизацію» національні стандарти застосовуються на добровільній основі, крім випадків, якщо обов'язковість їхнього застосування встановлена нормативно-правовими актами).

Державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю. Такими органами є Державна інспекція архітектури та містобудування України (ДІАМ), її територіальні підрозділи, а також відповідні органи (структурні підрозділи) місцевого самоврядування в територіальних громадах.

ДАБК здійснюється на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок.

ДАБН здійснюється ДІАМ через через головних інспекторів будівельного нагляду шляхом проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок.

Зі сказаного видно, що ДАБК і ДАБН передбачають певну дискретність та вибірковість, а відтак – мають об'єктивні межі ефективності.

Загалом для практики будівництва (особливо – житлового) в Україні поширеним є надмірне покладання на ДАБК і ДАБН з боку осіб, інтереси яких це будівництво зачіпає (як майбутніх власників житла, так і мешканців громад, де ведеться будівництво). Як пояснення тих чи інших проблем при будівництві, включаючи незадовільну якість житла, досить часто використовується формула «держава не проконтролювала».

Водночас тотальний адміністративний контроль за всім будівництвом навряд чи є можливим і доцільним, та й не ставиться за мету. Замовники будівництва з приватного сектору економіки демонструють, що здатні забезпечувати достатньо високу якість будівництва через механізми авторського нагляду і технічного нагляду.

Авторський і технічний нагляди цілком залежать від замовника будівництва та його зацікавленості в якісному виконанні будівельних робіт.

Технічний нагляд передбачений Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності". Він забезпечується замовником та здійснюється особами, які мають кваліфікаційний сертифікат на підставі договору. Обов'язок щодо здійснення технічного нагляду може бути покладений замовником на спеціалізовану організацію чи спеціаліста з технічного нагляду або на інженера-консультанта, з визначенням у договорі підряду їхніх повноважень.

Авторський нагляд передбачений Законом України «Про архітектурну діяльність» і здійснюється архітектором - автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими ними особами. Авторський нагляд здійснюється відповідно до законодавства та договору із замовником.

Обидва види нагляду є взаємодоповнюючими. Основна відмінність полягає в тому, що авторський нагляд зосереджений на дотриманні авторського задуму та проектних рішень, забезпечуючи, щоб збудований об'єкт відповідав тому, що було спроектовано. Натомість технічний нагляд зосереджений на якості виконання будівельних робіт та їх відповідності нормативним вимогам (ДБН, стандартам), а також проектній документації в цілому.

Авторський і технічний нагляди забезпечуються замовником будівництва. Тож їхня ефективність майже повністю залежить від замовника – від того, наскільки він сам зацікавлений у якості робіт.

У той час, як в силу природного економічного інтересу значна частина замовників будівництва із приватного сектору має і демонструє зацікавленість у якісному будівництві та, відповідно, забезпечує належний технічний нагляд, є і численні винятки.

По-перше, під час будівництва за публічні кошти постають ті самі виклики й ризики (корупція, неефективне використання коштів), що й при будь-яких закупівлях за публічні кошти в будь-якій країні, тож на цьому немає потреби наразі докладно зупинятися.

По-друге, певна частина замовників будівництва (особливо коли йдеться про невеликі об'єкти) не усвідомлює важливості авторського й технічного нагляду та бажає заощадити на оплаті відповідних послуг.

По-третє, при будівництві об'єктів «на продаж» замовники такого будівництва схильні більш байдуже ставитися до якості будівництва.

Про це ми докладніше говоримо в нижче. Однак вже зараз все сказане вище можна узагальнити. У найзагальнішому вигляді причиною недотримання стандартів (або незастосування рішень, що перевищують мінімальні стандарти) під час будівництва можна назвати обмежений горизонт планування інвесторів і замовників будівництва, проектантів, підрядників. Їхній горизонт найчастіше обмежується введенням об'єкта в експлуатацію. Натомість, у відповідності з принципом «Енергоефективність насамперед», горизонт планування повинен охоплювати весь життєвий цикл будівлі.

Загальний огляд фінансових та організаційно-правових інструментів будівництва в Україні

Як можна побачити з попереднього викладу, комплексно вирішити завдання підвищення якості будівництва може зміна фундаментального підходу до фінансування та організації будівельних робіт, який має спиратися на планування з урахуванням всього життєвого циклу будинку та віддавати перевагу довгостроково сталим рішенням перед «економією тут і зараз».

Розглянемо, які є основні фінансові й організаційно-правові інструменти будівництва в Україні, та наскільки вони відповідають озвученому підходу.

Основними нормативно-правовими актами, які визначають фінансові та організаційно-правові інструменти будівництва в Україні, є:

- Цивільний кодекс України;
- Податковий кодекс України;
- Закон України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»;
- Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»;

- Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки»;
- Закон України «Про інститути спільного інвестування»;
- Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення»;
- Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»;
- Закон України «Про іпотеку».

Самостійне будівництво для власних потреб за власні або залучені кошти

Самостійне будівництво для власних потреб за власні або залучені кошти є найпростішою з організаційної точки зору моделлю будівництва, і ця модель, звісно, дозволена й передбачена українським законодавством. До неї вдаються як з метою житлового будівництва, так і з метою будівництва нежитлових, у тому числі промислових, будівель.

Організаційна простота моделі робить її очевидним вибором для індивідуальних замовників будівництва (за умови, що вони мають достатні власні кошти або здатні залучити кредитні) та значно знижує «поріг входження» в модель, роблячи її доступною для фізичних осіб і невеликих юридичних осіб. Тож часто фізичні особи, які виступають замовниками такого будівництва, і навіть менеджмент порівняно невеликих юридичних осіб-замовників, не мають достатніх знань для того, щоб належним чином відібрати підрядників, проектні рішення, матеріали, проконтролювати якість будівництва. Сказане стосується навіть загально-будівельних робіт, не кажучи вже про дотримання вимог щодо енергоефективності. Зі свого боку, нерідко підрядники, користуючись необізнаністю замовників, приховують недоліки запропонованих ними «дешевих» проектних і технічних рішень, що після завершення будівництва обертаються надмірними витратами в процесі експлуатації будівлі.

Тож для моделі самостійного будівництва актуальним лишається виклик недостатньої обізнаності замовників будівництва та їхнього обмежного «горизонту планування». Відповіддю на цей виклик має бути підвищення обізнаності замовників будівництва шляхом проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній для населення щодо переваг якісного та енергоефективного житла, критеріїв вибору та способів перевірки проектних рішень, матеріалів та виконавців робіт.
Також доцільним є розширити перелік будівель і випадків, що підпадають під обов'язкову сертифікацію енергетичної ефективності будівель (ст. 7 Закону України «Про енергетичну ефективність будівель»), а також посилити контроль за виконанням вимог стосовно такої сертифікації.

Основні моделі будівництва з залученням/об'єднанням коштів третіх осіб

Індивідуальне будівництво, особливо житлове, зазвичай програє у фінансовому відношенні моделям будівництва, які пропонують «економію на масштабі» завдяки будівництву більшої кількості та/або більших об'єктів. Це природно породжує попит на фінансово-організаційні моделі будівництва, які передбачають об'єднання фінансового ресурсу багатьох учасників.

Серед різноманітних варіантів таких моделей, породжених практикою, є ті, що одержали спеціальне законодавче регулювання, і ті, які регулюються майже виключно загальними нормами цивільного законодавства України.

Усі ці моделі приваблюють начебто нижчою вартістю нерухомості (порівняно з вторинним ринком), але за цю нижчу вартість є ціна – ризики, які свідомо чи несвідомо приймає інвестор. Також слід визнати, що адекватних альтернатив цим моделям чинне законодавство нині не передбачає – хіба що самостійне будівництво, про яке ми згадали вище.

Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (ст. 6) визначив, що пряме чи опосередковане залучення (інвестування, фінансування) коштів від фізичних та юридичних осіб для спорудження об'єкта нерухомого майна з подальшим набуттям такими особами права власності на відповідні об'єкти нерухомого майна може здійснюватися виключно в один з таких способів:

1.Шляхом укладення договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва/майбутніх об'єктів нерухомості (частки неподільного об'єкта незавершеного будівництва):

- замовником будівництва, який є юридичною особою або фізичною особою – підприємцем;
- девелопером будівництва, який є юридичною особою.

2.Шляхом укладення договорів про участь в фонді фінансування будівництва з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»;

3.Шляхом емісії цільових корпоративних облігацій, погашення яких здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва відповідно до Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» з умовою передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва відповідно до укладеного нотаріального договору між замовником будівництва та власником таких облігацій про резервування (бронювання) об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва.

Втім, враховуючи інші можливості, які надає як згаданий закон, так і інші законодавчі акти, на практиці основними моделями є такі (список нижче викладено за умовним зростанням організаційної складності моделі, а не її поширеності):

- будівництво за «попередніми договорами»;
- будівництво з використанням форвардних контрактів;
- будівництво з використанням цільових облігацій;
- фонди фінансування будівництва (ФФБ);
- фонди операцій з нерухомістю (ФОН).

Нижче ми наведемо загальну характеристику цих моделей. Зауважимо, що для постоти викладу тут ми називаємо «інвесторами» осіб, які вкладають власні кошти в будівництво. Це допоможе нам чітко відмежувати таких осіб від формальних замовників будівництва (забудовників), які оперують коштами інвесторів (довірителів), але самі далеко не завжди вкладають власні кошти в будівництво.

Будівництво за «попередніми договорами» є однією з найпримітивніших моделей, яка дає чи не найменше гарантій інвесторам, але свого часу набула популярності серед дрібних і середніх забудовників у житловому будівництві. Ґрунтується вона майже цілком на одній лише статті 635 Цивільного кодексу України, яка надає сторонам можливість укладати так звані «попередні договори». За юридичною суттю попередній договір – це договір, за яким сторони зобов'язуються протягом певного строку (у певний термін) укласти договір в майбутньому (основний договір) на умовах, встановлених попереднім договором.

У будівництві на практиці це означає, що інвестор («покупець») укладає з забудовником («продавцем») попередній договір з зобов'язанням у майбутньому укласти основний договір купівлі-продажу квартири чи іншого приміщення. При цьому такої квартири (приміщення) ще фізично не існує, адже договір і укладається заради залучення коштів на її будівництво.

Зазвичай попередній договір передбачає сплату інвестором (покупцем) певної суми, яка (майже) повністю покриває майбутню вартість квартири, щодо якої має бути укладений основний договір купівлі-продажу. Тобто, інвестор сплачує повну вартість житла «тут і зараз», а натомість одержує лише обіцянку забудовника «колись» укласти договір купівлі-продажу квартири. При цьому між інвестором і забудовником не виникає навіть відносин замовника й виконавця робіт – формально, забудовник будує багатоквартирний будинок на власній земельній ділянці за «власні» кошти, і буде його одноосібним власником по завершенні будівництва. І лише потім «розділить» будинок на квартири та продасть їх інвесторам, зарахувавши в рахунок плати за квартиру кошти, раніше внесені останнім за попереднім договором.

Цілком очевидно, що в такій моделі інвестор повністю ризикує своїми коштами, у той час як забудовник ризикує приблизно нічим. Ризики описаної моделі, які цілком природно реалізувалися в багатьох конкретних прикладах втрати «інвесторами» своїх «інвестицій» та непобудованого житла, змусили законодавця запровадити певні обмеження на використання цієї моделі в будівництві.

Так, прикінцевими положеннями Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» було внесено зміни до ст. 635 Цивільного кодексу України. Зазначеними змінами було встановлено, що «Будь-які платежі на підтвердження зобов'язання за попереднім договором щодо купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва або майбутнього об'єкта нерухомості, а також встановлення інших фінансових зобов'язань сторін, крім штрафних санкцій, за попереднім договором купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва або майбутнього об'єкта нерухомості не допускаються». Втім, дієвість такого обмеження можна поставити під сумнів. Якщо інвестор вже вніс забудовнику обумовлену договором суму, то в разі виникнення проблем з будівництвом застосування до договору наслідків нікчемності чи визнання його недійсним нічим не допоможе: якщо забудовник не має коштів (вклав їх у будівництво або розтратив), то й повернути їх не зможе.

Досвід свідчить, що до повномасштабного вторгнення в Україну російської федерації багато хто з «інвесторів» був свідомий усіх ризиків моделі «попередніх договорів», але тим не менше ішов на неї під тиском значного попиту на житло, з одного боку, та привабливості низьких цін, які пропонували забудовники в рамках моделі, з другого. Тож оцінити дієвість запроваджених обмежень можна буде лише після відновлення платоспроможного попиту на житло на рівні 2021 року.

Будівництво з використанням форвардних контрактів є дуже подібним до попередньої моделі. Цю модель по суті можна назвати «попереднім договором з додатковими кроками». Тим не менше, модель досить активно використовувалася і навіть «просувалася» в практику фінансування будівництва, формуючи навколо себе «екосистему» юридичних та фінансових послуг[3].

Форвардний контракт (форвард) є видом деривативного контракту та визначається як «деривативний контракт, що укладається на організованому ринку або поза ним, за яким одна сторона зобов'язується у визначений момент у майбутньому передати базовий актив іншій стороні, а інша сторона зобов'язується купити базовий актив за ціною та на інших умовах, визначених сторонами під час укладення договору» (ст. 33 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки»). Як бачимо з визначення, за змістом модель будівництва з використанням форвардного контракту тотожна моделі з використанням попередніх договорів. Відмінністю є хіба що можливість залучення фінансових установ (компаній з управління активами) та передачі не фізичного об'єкта (квартири), а «спеціальних майнових прав» на нього (поняття введене в обіг Законом України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»).

Ця модель має ті самі ризики, що й попередня. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку[4] і фахівці з нерухомості[5] неодноразово попереджали інвесторів про значні ризики, пов'язані з інвестуванням у нерухомість через форвардні контракти. Втім, на відміну від попередніх договорів, законодавство не передбачає якихось обмежень на використання форвардних контрактів у будівництві (окрім того, що не згадує про них у Законі України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому»).

Модель будівництва з використанням цільових корпоративних облігацій передбачена законами України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» та «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки».

Модель передбачає випуск (емісію) юридичною особою, яка є замовником будівництва, цільових корпоративних облігацій, погашення яких здійснюється не коштами, а шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва.

[3]https://inseinin.com.ua/tpost/myjt3h7kd1-forvardnii-kontrakt-dogovr-kupvl-prodazh

[4]https://ukranews.com/ua/news/615274-ukrayintsiv-poperedili-pro-riziki-kupivli-neruhomosti-cherez-forvardni-kontrakti

[6]https://riel.ua/blogs/kupivlya-zhitla-v-novobudovi-cherez-forvardni-kontrakti

Придбання таких облігацій обов'язково супроводжується укладанням між забудовником та інвестором «договору про резервування (бронювання) об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва».

Ця модель у своїй суті дуже подібна до описаних вище моделей будівництва за попереднім договором чи форвардним контрактом, однак є організаційно складнішою (хоча б через наявність додаткового договору), але при цьому є не набагато краще врегульованою законодавчо.

В цілому є підстави вважати модель будівництва з використанням цільових корпоративних облігацій навіть більш ризиковою для інвесторів, ніж дві моделі, описані вище. Так, часто цільові облігації фактично нічим не забезпечені, тож інвестор володіє цінним папером, реальна вартість якого та можливість конвертації в житло залежать виключно від добросовісності та фінансової спроможності забудовника. Крім того, договір бронювання квартири є самостійним цивільно-правовим договором (без достатнього законодавчого регулювання) і юридично слабко пов'язаний із зобов'язаннями емітента щодо погашення облігацій. Це створює правову невизначеність та ризик того, що навіть за наявності облігацій інвестор не отримає «заброньовану» квартиру. Можливості продажу облігацій також є обмеженими, а механізми – недостатньо врегульованими. Тобто, з цієї моделі фінансування інвестору може виявитися досить складно «вийти» навіть якщо знайдеться інша особа, готова придбати належні інвестору облігації.

Фонд фінансування будівництва є однією з основних моделей фінансування будівництва за Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю». ФФБ – це не окрема юридична особа, а спеціальний механізм, призначений для акумулювання коштів інвесторів для фінансування конкретного будівельного проекту. Власне, за визначенням згаданого Закону, фонд фінансування будівництва - це кошти, передані управителю ФФБ в управління, які використані чи будуть використані управителем у майбутньому на умовах правил фонду та договорів про участь у ФФБ.

Загальна схема роботи ФФБ така: інвестори (довірителі) передають кошти ліцензованій фінансовій установі (управителю ФФБ, найчастіше ним виступає банк). Управитель спрямовує ці кошти забудовнику, який безпосередньо відповідає за зведення об'єкта. Кошти інвесторів розміщуються на окремому рахунку, відокремленому від власних коштів управителя, що має слугувати додатковим захистом.

Однією з переваг моделі вважається наявність механізму, за яким інвестор може вийти з ФФБ до завершення будівництва та повернути вкладені кошти. Так, у разі виникнення такої потреби, управитель має повернути кошти інвестору за рахунок спеціально сформованого оперативного резерву. Втім, практична реалізація цієї можливості залежить від розміру оперативного резерву та добросовісності управителя й забудовника.

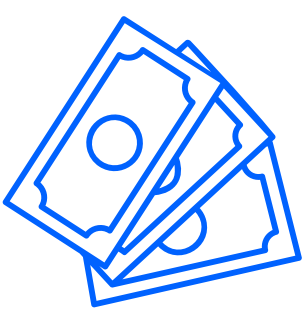
Діяльність управителів ФФБ як фінансових установ підлягає відповідному державному регулюванню та нагляду. Сам факт існування детального законодавчого регулювання та державного нагляду часто позиціонується як перевага ФФБ і створює враження надійності. Однак таке відчуття безпеки з боку інвесторів може бути хибним. Річ у тім, що регуляторний контроль зосереджений переважно на діяльності управителя як фінансової установи – його ліцензуванні, дотриманні нормативів, звітності. Він не гарантує автоматично ані фінансової стійкості, ані управлінської компетентності, ані добросовісності забудовника, від якого найбільше залежить успіх проєкту. Управитель здійснює контроль за забудовником лише в межах договору, і можливості впливу на операційну діяльність та фінансовий стан забудовника обмежені. Крім того, на практиці різні управителі також із різним ступенем сумлінності й ефективності виконують свої обов'язки.

Є чималий перелік ризиків, на які управитель не має практичного впливу, але які прямо зачіпають інтереси інвесторів: затягування термінів будівництва, здорожчання вартості будівництва (як в силу об'єктивних причин, так і через недобросовісні або помилкові дії чи розрахунки забудовника), зміна технічних характеристик об'єкта будівництва і навіть погіршення його якості (матеріалів, оздоблення, енергоефективності тощо).

Критики моделі ФФБ зазначають, що до «традиційних» ризиків з боку забудовника (фінансових, технічних, юридичних) в цій моделі додаються ризики з боку фінансової установи - управителя ФФБ (конфлікт інтересів, недбалість щодо інтересів інвесторів, фінансова стійкість самого управителя тощо).

Важливо усвідомлювати, що ризики в моделі ФФБ часто тісно пов'язані між собою і можуть створювати «ефект доміно». Наприклад, невдалий вибір забудовником джерел фінансування може призвести до фінансових труднощів, затримки будівництва та спроб перекласти зростаючі витрати на інвесторів. Це може посилюватися неефективним управлінням ресурсами з боку забудовника. Якщо управитель ФФБ при цьому не помічає або ігнорує тривожні сигнали (проявляючи недбалість або в змові з забудовником), проблема лише поглиблюється.

Для «рядових» інвесторів додатковий ризик полягає в тому, що за рахунок складної структури моделі ФФБ вони є досить віддаленими від механізмів нагляду й контролю, і про виникнення проблем часом дізнаються останніми.



Фонд операцій з нерухомістю є ще однією моделлю, передбаченою Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю». За визначенням Закону, фонд операцій з нерухомістю – це кошти, отримані управителем ФОН в управління, а також нерухомість та інше майно, спеціальне майнове право на об'єкти інвестування та доходи, набуті від управління цими коштами, в тому числі спеціальне майнове право на об'єкти інвестування та права вимоги, набуті за договорами про участь у фонді фінансування будівництва.

Слід зауважити, що якщо ФФБ є більше механізмом будівництва, то ФОН є більше механізмом саме інвестування. За своєю суттю, ФОН – це різновид інституту спільного інвестування. Метою цього механізму є насамперед інвестування в готову нерухомість для отримання доходу. ФОН може використовуватися для фінансування нового будівництва, але інвестори «за замовчанням» не одержують права власності на зведені будівлі чи їхні частини.

В цілому ця модель є менш поширеною і мало актуальною для цілей нашого огляду, однак про неї необхідно згадати, оскільки формально вона може використовуватися для нового будівництва. У такому разі їй притаманні ті самі ризики, що й моделі ФФБ.

Ризики й зловживання в рамках моделей фінансування будівництва з залученням коштів третіх осіб

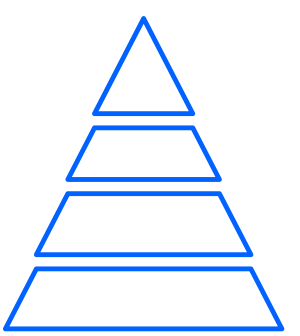
Як видно з наведеного вище опису, моделі фінансування будівництва з залученням інвестицій від фізичних та юридичних осіб на практиці мають не лише позитивний потенціал, але й значні системні недоліки, юридичні й практичні вразливості.

Наявність фінансових та управлінських «посередників» в моделях робить інвесторів вразливими до помилок, неграмотного планування, ризикованої «гонитви за прибутком» з боку таких посередників.

Крім того, вразливості моделей часом свідомо використовуються недобросовісними забудовниками на шкоду інтересам інвесторів. Звідси – випадки фінансово-будівельних «пірамід», «довгобудів», незаконного будівництва, які місцями набули системного характеру та підривають довіру до будівельної галузі та поширених у ній моделей будівництва.

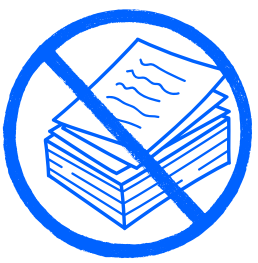
Нижче ми стисло узагальнимо основні приклади **зловживань** (які частково вже згадувалися вище).

Будівельні піраміди є «класичною» схемою обману інвесторів, коли забудовник залучає кошти від нових інвесторів для часткового або фіктивного виконання зобов'язань перед попередніми інвесторами. При цьому реального наміру або фінансової можливості завершити будівництво для всіх учасників немає. Піраміда руйнується, коли потік нових інвестицій припиняється.



Подвійні/потрійні продажі свого часу були досить поширеним способів обману, який передбачав продаж одних і тих самих квартир або майнових прав на них кільком різним інвесторам. Таке є можливим в умовах відсутності ефективної та своєчасної системи реєстрації прав на об'єкти незавершеного будівництва до моменту введення будинку в експлуатацію. Останні законодавчі зміни, які запровадили обов'язкову реєстрацію спеціального майнового права на майбутні об'єкти нерухомості, знизили гостроту цієї проблеми.

«Виведення» коштів інвесторів передбачає, що кошти спрямовуються не на будівництво конкретного об'єкта, під який вони залучалися, а виводяться на рахунки афілійованих компаній, використовуються для особистого збагачення організаторів схеми або для фінансування інших, часто таких самих ризикованих, проектів. Прикладом є справа "Укрбуду", де понад 180 млн грн було виведено з ФФБ[6], або афера "Еліта-Центр"[7].



Будівництво без дозвільних документів або на самовільно зайнятій землі. Часом забудовники розпочинають будівництво та залучають кошти інвесторів, не маючи повного комплекту дозвільних документів на будівництво або належним чином оформлених прав на земельну ділянку. Таке будівництво є самочинним і відповідні об’єкти не можуть бути легально завершені та введені в експлуатацію, що наражає інвесторів на ризик повної втрати вкладень. Яскравим прикладом є діяльність структур Анатолія Войцеховського.[8]

Використання підставних осіб та компаній для ускладнення розслідування та притягнення до відповідальності реальних організаторів шахрайських схем. Забудовники, управителі ФФБ та інші пов'язані структури часом реєструються на підставних осіб або мають складну та непрозору структуру власності.

Маніпуляції з ФФБ та цільовими облігаціями. Легальні фінансово-кредитні механізми можуть використовуватися як ширма для шахрайських дій. Наприклад, кошти, залучені через ФФБ, можуть нецільовим чином використовуватися управителем або забудовником, як у справі ТОВ "ФК "Житло-Капітал"[9]. Цільові облігації можуть випускатися без реального наміру їх погашення квартирами, а лише з метою збору коштів.

Узагальнюючи, можна сказати, що більшість системних недоліків та юридичних вразливостей описаних моделей будівництва пов’язані з тим, що воно здійснюється «чужим коштом в чужих інтересах». Забудовник залучає кошти третіх осіб, однак його фінансовий інтерес далеко не завжди співпадає з інтересами інвесторів, а брак контролю з боку останніх сприяє пізньому виявленню та реагуванню на помилкові (або й протиправні) рішення й дії забудовників.

[6] https://hmarochos.kiev.ua/2024/12/26/my-vklalysya-v-novobud-yakyj-ne-mozhut-zvesty-desyatky-rokiv-dobudovuvatymemo-jogo-vlasnym-koshtom/

[7] https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0_%C2%AB%D0%95%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B0-%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%C2%BB

[8] https://espreso.tv/article/2016/07/19/afera_desyatylittya_yak_quotukogrupquot_obduryla_tysyachi_ukrayinciv

[9] https://www.nssmc.gov.ua/zakhyst-prav-investoriv-nktspfr-zupynyla-litsenziiu-finansovoi-kompanii-zhytlo-kapital/

Додаткова проблема полягає в тому, що описані недоліки й вразливості притаманні всім описаним моделям, які передбачають залучення/об'єднання коштів третіх осіб. Тобто, ті, хто бажає побудувати нерухомість, змушені обирати між приблизно однаково ризиковими моделями – або ж будуватися самостійно, щоб зменшити ризики.

Природною відповіддю на цей виклик має стати модель об'єднання фінансових ресурсів для будівництва, яка не передбачатиме зайвих «посередників» та надаватиме безпосередній контроль тим, хто вкладає в будівництво власні кошти і планує самостійно використовувати зведений об'єкт.

2.КОНЦЕПЦІЯ ВИРІШЕННЯ ІСНУЮЧИХ ПРОБЛЕМ ФІНАНСОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ БУДІВНИЦТВА

Як було продемонстровано вище, чинні фінансові та організаційно-правові інструменти будівництва багатоквартирних будинків пов'язані зі значними ризиками для (майбутніх) власників житла, що пов'язано не лише з тими чи іншими недоліками законодавства, але й з практиками, які склалися у сфері будівництва житла та його первинного продажу. При цьому замовники й «інвестори» (майбутні власники житла) обмежені у виборі альтернативних інструментів нового будівництва.
Тому ефективний шлях подолання цих ризиків має включати як внесення змін до відповідного законодавства, так і розробку альтернативних, більш прозорих і безпечних інструментів. Наявність таких інструментів не лише дасть альтернативу майбутнім власникам житла, але й до певної міри спонукатиме забудовників змінити практики в рамках «традиційних» для України інструментів будівництва, щоб зробити їх привабливішими для споживачів. Таким інструментом ми бачимо житлово-будівельні товариства.

Внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення існуючих інструментів та стандартів будівництва

Хоча метою нашого огляду не є подання конкретних пропозицій щодо внесення змін до законодавства (і далеко не завжди самі по собі такі зміни є достатніми в умовах, коли слід міняти правозастосовчу практику), ми все ж вважаємо за необхідне окреслити основні напрями, в яких на нашу думку має вестися робота з удосконалення законодавчого регулювання:

- приведення містобудівного законодавства України у відповідність до принципу «Енергоефективність насамперед», із запровадженням відповідних понять (визначень), принципів і підходів;
- включення в законодавство України поняття «будівлі з нульовими викидами» («zero emission building», ZEB) і внесення відповідних вимог до ДБН та інших підзаконних нормативно-правових актів;
- включення в законодавство України (у т.ч. ДБН) вимог щодо обов'язкового використання енергії сонця згідно з приписами оновленої EPBD;
- розширення переліку будівель і випадків, що підпадають під обов'язкову сертифікацію енергетичної ефективності будівель (ст. 7 Закону України «Про енергетичну ефективність будівель»), а також посилення контролю за виконанням вимог стосовно такої сертифікації.

Запровадження інституту житлово-будівельних товариств (ЖБТ)

Чинне законодавство України не є «дружнім» для спільного будівництва житла його майбутніми власниками й мешканцями. Об'єднання фінансових ресурсів для будівництва або придбання багатоквартирного будинку зараз є можливим або в рамках описаних вище «традиційних» механізмів (насамперед за Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»), або інших не менш складних конструкцій, як-от договору про спільну діяльність.

Теоретично можливим є також створення споживчого кооперативу для спільного будівництва багатоквартирного будинку. Тим більше, що за своїм змістом така організаційно-правова форма об'єднання фінансових ресурсів цілком відповідає меті самостійного, «без зайвих посередників», будівництва житла громадянами.

Однак загальні правила щодо діяльності кооперативів взагалі й споживчих кооперативів зокрема не є достатніми для належного захисту прав і законних інтересів громадян, які об'єднують свої кошти для спільного будівництва житла в кооперативі. Що, на жаль, уже підтверджено непоодинокими випадками зловживань з боку засновників таких кооперативів.

Тому для спільного будівництва або придбання житла фізичними особами, які мають намір у ньому проживати, ми пропонуємо передбачити окрему організаційно-правову форму юридичної особи – житлово-будівельні товариства. Такі товариства повинні одержати спеціальне правове регулювання, яке відповідатиме на специфічні питання, пов'язані з самостійним спільним будівництвом і експлуатацією житла. Житлово-будівельні товариства мають зайняти нині де-факто порожню нішу житлово-будівельних кооперативів (адже створення нових юридичних осіб у такій організаційно-правовій формі не передбачене законодавством).

Загальна характеристика й контекст житлово-будівельних товариств

Наше розуміння правового статусу, який повинні мати житлово-будівельні товариства, ґрунтується на підході «власні ресурси на власні потреби» як найбільш ефективному щодо використання спільних коштів. Цей підхід передбачає, що ті, хто вносить кошти на будівництво, мають змогу безпосередньо контролювати витрачання цих коштів та спільно приймати найважливіші рішення щодо будівництва.

За чинним українським законодавством, організаційно цей принцип найлегше реалізувати індивідуальному забудовнику – він одноособово приймає всі необхідні рішення, купує земельну ділянку, сам залучає підрядників. Але якщо свої зусилля і фінанси об'єднує кілька осіб, їм потрібна відповідна організаційно-правова форма. Така потреба зумовлена необхідністю «захисту всіх від зловживань одного» в умовах довгострокового об'єднання коштів учасників товариства.

Свого часу такою формою були житлово-будівельні кооперативи (ЖБК), але за чинним законодавством така організаційно-правова форма юридичної особи більше не є дозволеною для створення нових юридичних осіб. Навіть якщо розглянути можливе використання для цієї потреби споживчих кооперативів за чинним законодавством, можна побачити, що чинне законодавче регулювання правового статусу кооперативів – і споживчих кооперативів зокрема – не пристосоване до особливостей спільного будівництва нерухомості.

Отже, ми пропонуємо запровадити в законодавстві України нову організаційно-правову форму – **житлово-будівельне товариство** – в статусі юридичної особи, створеної фізичними особами як споживче товариство, метою якого є придбання готового або будівництво нового житла. Очевидно, для цього буде потрібен окремий закон, який визначатиме статус, порядок створення, діяльності та припинення таких товариств.

Стосовно обраної нами назви пропонованої організаційно-правової форми слід зауважити таке. Використати стару назву «житлово-будівельні кооперативи» не вбачається за можливе, оскільки вона уже широко використовується в чинному законодавстві для позначення організаційно-правової форми юридичних осіб, які створювалися свого часу за радянським законодавством. Хоча нові такі юридичні особи не створюються, незначна їх кількість досі формально існує. Тому назва «житлово-будівельний кооператив» уже «зайнята». Тож назвою, яка одночасно і відповідатиме суті, і не перетинатиметься з іншими назвами, є «житлово-будівельне товариство». Ми вважаємо дуже важливим використовувати окрему нову назву, щоби забезпечити правову визначеність і не змішувати різні організаційно-правові форми.

Організаційно-правова форма й правовий статус житлово-будівельних товариств

Житлово-будівельні товариства мають бути непідприємницькими товариствами в розумінні цивільного законодавства України. Статутною метою ЖБТ має бути забезпечення житлових потреб його учасників шляхом будівництва (або придбання) та подальшої експлуатації житлового будинку (або будинків).

У межах виконання зазначеної вище статутної мети ЖБТ не повинно розглядатися як суб’єкт господарювання. Його діяльність спрямована на задоволення власних потреб учасників за їхній же рахунок. Аналогічний підхід чинне законодавство передбачає стосовно об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, діяльність яких визначається як «самозабезпечення» та не розглядається як господарська (є господарським забезпеченням діяльності негосподарюючих суб’єктів).

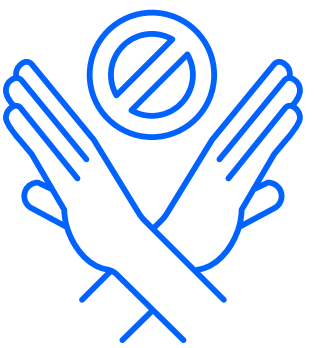
З точки зору податкового законодавства ЖБТ повинні мати статус неприбуткових установ та відповідним чином вести свій бухгалтерський і податковий облік – від моменту створення і до припинення, включаючи етапи будівництва та експлуатації будинку (будинків).

Участь у житлово-будівельних товариствах. Права й обов'язки учасників

Засновниками й учасниками ЖБТ можуть бути виключно фізичні особи. Кількість учасників одного товариства має бути обмеженою (наприклад, 90–100 особами).
Запропоновані обмеження ґрунтуються на таких міркуваннях:

- ЖБТ повинні бути інструментом організації спільних зусиль і фінансів безпосередньо для майбутніх власників і мешканців житла й не повинні використовуватися для спекулятивних «інвестицій» чи «комерційного» будівництва житла на продаж;
- обмеження кількості учасників ЖБТ дозволить зберегти його керованість і забезпечити безпосередній контроль над діяльністю товариства з боку простих учасників. Натомість більша кількість учасників означала би більшу складність в управлінні й більшу відчуженість органів управління ЖБТ від учасників.

Також, із тих самих міркувань, слід обмежити кількість житлово-будівельних товариств, у яких одночасно може бути учасником одна фізична особа (наприклад, одним або двома). Це обмеження повинно запобігти участі в товариствах спекулятивних «інвесторів», адже ми бачимо житлово-будівельні товариства як інструмент задоволення житлових потреб громадян, а не як інвестиційний інструмент.



З моменту державної реєстрації ЖБТ його засновники набувають статусу учасників товариства. Учасники, які свого часу виступили засновниками ЖБТ, і учасники, які набули участі в товаристві пізніше з різних правових підстав, завжди мають рівні права і обов'язки щодо товариства.
Учасники ЖБТ мають корпоративні права щодо товариства і є рівними в своїх правах і обов'язках щодо нього, але слід передбачити різну вагу голосів при прийнятті рішень (на загальних зборах) залежно від розміру внеску учасника в товариство (див. далі). Також має бути передбачено максимальний розмір внеску учасника у відсотках до внесків решти учасників (наприклад, внесок конкретного учасника не повинен перевищувати середньозважений внесок по товариству більш ніж утричі). Завдяки таким обмеженням зберігатиметься фактична (а не лише формальна) рівність всіх учасників, і окремі учасники не зможуть де-факто одноособово управляти товариством, ігноруючи решту учасників. Також ці обмеження мають на меті не допустити до участі в ЖБТ спекулятивних «інвесторів».
Оскільки мета ЖБТ – будівництво або придбання житла для його учасників, від останніх вимагається зробити грошові внески для цього. Розмір внеску має бути пропорційним до площі (вартості) житлового приміщення, яке після будівництва (придбання) буде передане в користування учаснику. Від розміру внеску має залежати вага голосу учасника на загальних зборах.
Припинення участі в ЖБТ має відбуватися на загальних підставах, передбачених цивільним законодавством, однак з певними гарантіями для учасників і для самого товариства. Так, за загальним правилом має бути заборонено вихід із товариства з витребуванням раніше внесеного грошового внеску – натомість учасник може відчужувати корпоративні права іншим особам (чинним учасникам товариства має бути надане переважне право на придбання корпоративних прав інших учасників).

Правочин щодо відчуження корпоративних прав, який порушує перелічені вище обмеження, має розглядатися як нікчемний.
Виключення учасника з ЖБТ всупереч його волі має відбуватися виключно з підстав невнесення / неповного внесення його внеску. У такому разі його корпоративні права мають бути викуплені іншими учасниками товариства, третіми особами, а якщо ні інші учасники, ні треті особи в установлений строк не придбають корпоративних прав – самим ЖБТ за ціною сплаченої суми внеску. Викуп корпоративних прав товариством має відбуватися як виняток. Має передбачатися певний строк (наприклад, один рік), протягом якого товариство має або продати викуплені корпоративні права, або переглянути розподіл внесків та, за потреби, умови будівництва (придбання) житла.
У разі смерті учасника його внесок входитиме до спадкової маси й переходитья у власність спадкоємців відповідно до загальних засад спадкового права.

Створення житлово-будівельного товариства

Як і будь-яке інше товариство відповідно до цивільного законодавства України, ЖБТ має створюватися за рішенням його засновників, прийнятим на установчих зборах.

Для створення ЖБТ скликаються та проводяться установчі збори, які приймають рішення про його створення, затверджують його найменування, статут, обирають органи управління товариства, а також приймають інші необхідні рішення.

Ми рекомендуємо, щоб усі майбутні учасники ЖБТ брали участь у його установчих зборах (особисто або через представника) й були поіменно зазначені в статуті товариства. Це означає, що всі попередні розрахунки й обговорення щодо кількості учасників та характеристик і обсягів житла, яке вони можуть збудувати спільними зусиллями, повинні бути проведені заздалегідь, до формального проведення установчих зборів. Це є практично можливим і доцільним, враховуючи запропоновані вище обмеження щодо участі в ЖБТ.

Можна розглянути можливість додаткового прийому учасників у ЖБТ, але не більше певного відсотка від кількості учасників при його заснуванні (наприклад, не більше 10%). Це дасть певну гнучкість при створенні товариства (наприклад, якщо всупереч попереднім домовленостям частина потенційних учасників не візьме участі в установчих зборах чи відмовиться створювати товариство).

У кожному разі кількість учасників ЖБТ не повинна перевищувати кількості «одиниць житла» (квартир або одноквартирних будинків), запланованих до будівництва. Кількість «одиниць житла» повинна бути зазначена в статуті при створенні ЖБТ. Одночасно окремим рішенням установчих зборів має бути визначено, яку кількість «одиниць житла» і з якими характеристиками буде надано в користування кожному конкретному учаснику товариства. «Нерозподіленими» при створенні товариства мають бути не більше 10% «одиниць житла» від їхньої статутної кількості.

Запропоновані правила мають ту саму мету, що вже повторювалась вище – гарантувати використання ЖБТ як інструменту для самостійного забезпечення житлових потреб громадянами, а не для «комерційного» будівництва.

Якби ми дозволили невеликій групі засновників створити ЖБТ і потім приймати в нього набагато більшу кількість «звичайних» учасників, то ризикували би дозволити використання ЖБТ як «неприбуткової оболонки» для цілком комерційних бізнес-проектів. На жаль, в Україні вже відомі непоодинокі випадки використання за подібною схемою споживчих і обслуговуючих кооперативів, що супроводжувалося грубим порушенням прав та інтересів «звичайних» учасників з боку засновників таких кооперативів.

Право власності на житло, побудоване (придбане) житлово-будівельним товариством

Замовником будівництва і власником багатоквартирного будинку є саме ЖБТ як юридична особа. Учасники товариства не є власниками ні безпосередньо будинку, ні приміщень у ньому, ні «частки в праві» на нього.

Після будівництва будинку квартири в ньому розподіляються (надаються у користування) товариством між учасниками товариства відповідно до їхніх внесків та згідно зі статутом. ЖБТ при цьому залишається власником будинку.
Тобто, учасникам ЖБТ належатимуть:

1. корпоративні права щодо ЖБТ;
2. «прив'язане» до корпоративних прав право користування певним приміщенням у побудованому (придбаному) товариством будинку.

Таким чином, відчуження корпоративних прав означатиме перехід до нового учасника ЖБТ і права користування відповідним(и) приміщенням(и). А «відчужити» приміщення учасник зможе лише через відчуження корпоративних прав (тобто, своєї участі) у ЖБТ.
Має бути прямо заборонено виділення (в тому числі за рішенням суду) будь-ким з учасників своєї «частки в праві» чи свого приміщення «в натурі» в обхід вищенаведеного принципу.

Для обслуговування потреб учасників ЖБТ його будинок потребуватиме допоміжних приміщень (комірчин, паркінгів), місць загального користування, службового житла для персоналу. Як і весь будинок в цілому, ці приміщення є власністю ЖБТ та не підлягають викупу чи виділенню як окремі об'єкти права власності.

До числа згаданих допоміжних приміщень можуть належати приміщення «комерційного» та «соціального» призначення – для розміщення магазинів, аптек, кабінетів лікарів, дитячих (міні-)садочків тощо. Такі приміщення можуть спеціально передбачатися ще на етапі будівництва будинку й надалі здаватися товариством в оренду згідно з призначенням, визначеним загальними зборами. Для того, щоб ЖБТ не використовувалися як «неприбуткова оболонка» для комерційних проектів, загальна площа таких приміщень має бути обмежена – наприклад, не більш як 30% від площі всіх квартир у будинку.

Має бути передбачено право ЖБТ за рішенням загальних зборів змінити структуру власності: будинок може бути «розподілений» на квартири як самостійні об'єкти права власності, а учасники ЖБТ – стати власниками відповідних квартир. Саме товариство в такому разі підлягає реорганізації в об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ).

Рішення про реорганізацію або про ліквідацію ЖБТ без рішення про розподіл будинку на квартири є нечинним, як нечинним є і рішення про розподіл будинку на квартири без рішення про реорганізацію ЖБТ в ОСББ.

Статут ЖБТ має визначати, які приміщення з числа допоміжних можуть у разі розподілу бути визнані окремими самостійними об'єктами права власності. Решта в кожному разі має залишатися спільною власністю співвласників багатоквартирного будинку (колишніх учасників ЖБТ).

Як основу моделі ЖБТ тут ми розглядаємо будівництво (придбання) багатоквартирного будинку. Але може бути розглянуто й будівництво (придбання) комплексу одноквартирних житлових будинків садибного або зблокованого типу.

Управління житлово-будівельним товариством

Пропонується доволі стандартна структура органів управління ЖБТ:

- загальні збори – вищий орган управління;
- правління – виконавчий орган, на чолі з головою правління;
- ревізійна комісія – контрольно-наглядовий орган;
- можливі дорадчі органи за рішенням загальних зборів.

Для збереження контрольованості роботи ЖБТ з боку учасників ми не рекомендуємо створювати «проміжних» структур між загальними зборами та правлінням, як от «зборів уповноважених» абощо.

До виключної компетенції загальних зборів мають належати всі питання, що впливають на розподіл і співвідношення внесків у ЖБТ, або стосуються складу учасників (включаючи прийом, виключення, викуп корпоративних прав) чи права власності на будинок і прав користування приміщеннями в ньому. Так само до виключної компетенції загальних зборів мають належати й інші питання згідно з загальними правилами цивільного законодавства – як-от припинення ЖБТ, внесення змін до статуту тощо.

Фінансова модель роботи житлово-будівельного товариства

Фінансовою й організаційною основою ЖБТ є самоорганізація та об'єднання власних фінансових ресурсів. Фізичні особи, які бажають спільно побудувати багатоквартирний будинок, ініціюють створення ЖБТ, проводять установчі збори, затверджують статут, реєструють товариство як юридичну особу, відкривають банківський рахунок, визначають розмір внесків кожного учасника і починають збір коштів – сплату внесків, визначених установчими чи загальними зборами.

ЖБТ купує земельну ділянку, шукає генерального підрядника чи підрядників і розпочинає будівництво (або купує готовий будинок) за рахунок сплачених внесків у міру надходження коштів.

Як ми вже зазначали вище, розмір внеску учасника визначає площу житла, яке учасник одержить у будинку. Розмір внеску учасника має визначатися або в статуті, або в рішенні установчих зборів. Розмір внеску учасника може переглядатися за рішенням загальних зборів кваліфікованою більшістю голосів.

Свої внески учасники можуть вносити як з власних заощаджень, так і кредитів (позик) – для ЖБТ це не має значення.
Після завершення будівництва будинку його експлуатацію здійснює ЖБТ безпосередньо чи залучаючи підрядників. Учасники товариства сплачують внески на експлуатацію будинку пропорційно до площ своїх приміщень.
Після завершення будівництва і передачі в користування квартир учасникам, за рішенням загальних зборів можливе (але не обов'язкове) коригування розмірів внесків відповідно до фактичних площ приміщень, які одержали в користування учасники ЖБТ.
З метою запобігання зловживанням і гарантування прав учасників ЖБТ має бути прямо заборонено передавати в заставу, а також звертати стягнення на будинок, збудований чи придбаний ЖБТ. Відповідні правочини мають розглядатися як нікчемні.

Як ми вже зазначали, діяльність ЖБТ має будуватися на неприбуткових засадах, а забезпечення власних потреб учасників – як «не господарська» діяльність (господарче забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів). Усі надходження ЖБТ мають спрямовуватися до цільових фондів та використовуватися виключно на будівництво (придбання) житлового будинку та його подальшого утримання й ремонту.

Державна підтримка житлово-будівельних товариств

Загалом ми не розглядаємо державну підтримку як обов'язкову умову для запровадження ЖБТ. На сьогодні є достатньо громадян, зацікавлених у тому, щоб спільно будувати багатоквартирне житло для своїх власних потреб. Головне, чого ці громадяни потребують від держави – це правил гри, щоб «усі були захищені від кожного, і кожен від усіх», щоб закон визначив розумний баланс індивідуального і колективного інтересу.

Мінімально необхідним сприянням з боку держави ми вважаємо податкове:

1. Звільнення ЖБТ від сплати земельного податку;
2. Звільнення ЖБТ від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
3. Віднесення ЖБТ до неприбуткових організацій з моменту створення.

«Пільгове» виділення земельних ділянок вважаємо можливим за рішенням органів місцевого самоврядування, але не вважаємо за доцільне робити його обов'язковим на загальнодержавному рівні.

ВИСНОВКИ

Аналіз існуючих фінансових та організаційно-правових інструментів будівництва в Україні виявив як недостатню ефективність з точки зору дотримання норм і стандартів (не кажучи вже про їх перевищення), так і значні системні ризики для майбутніх власників житла. Причинами є недоліки чинного законодавства, а також усталені практики у сфері будівництва та первинного продажу нерухомості. Замовники та інвестори наразі обмежені у виборі альтернативних, більш якісних і безпечних інструментів для реалізації проектів нового будівництва.

Ефективне вирішення окреслених проблем вимагає комплексного підходу, що включає як внесення змін до чинного законодавства, так і розробку та запровадження нових, прозорих і безпечних механізмів фінансування та організації будівництва. Одним з таких перспективних інструментів вбачаються житлово-будівельні товариства (ЖБТ), концепція яких детально розглядається у звіті. Створення ЖБТ не лише надасть майбутнім власникам житла надійну альтернативу, але й стимулюватиме забудовників до вдосконалення існуючих «традиційних» інструментів.

У звіті детально описано запропоновану модель функціонування житлово-будівельних товариств, включаючи їхній правовий статус, принципи участі та членства, процедури створення та управління, особливості права власності на збудоване житло, фінансову модель діяльності та роль державної підтримки.

Стосовно вдосконалення законодавства, ключовими напрямками визначено такі:

- приведення містобудівного законодавства України у відповідність до принципу «Енергоефективність насамперед», із запровадженням відповідних понять (визначень), принципів і підходів;
- включення в законодавство України поняття «будівлі з нульовими викидами» («zero emission building», ZEB) і внесення відповідних вимог до ДБН та інших підзаконних нормативно-правових актів;
- включення в законодавство України (у т.ч. ДБН) вимог щодо обов'язкового використання енергії сонця згідно з приписами оновленої EPBD;
- розширення переліку будівель і випадків, що підпадають під обов'язкову сертифікацію енергетичної ефективності будівель (ст. 7 Закону України «Про енергетичну ефективність будівель»), а також посилення контролю за виконанням вимог стосовно такої сертифікації.

Поєднання запропонованих підходів (точкове вдосконалення чинного законодавства та запровадження системної альтернативи існуючим моделям будівництва) сприятиме підвищенню якості нового будівництва та практичному впровадженню нових стандартів енергоефективності.