

ЗВІТ

ВІДНОВЛЕННЯ ТА ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ

ЖИТЛОВОГО СЕКТОРУ



Листопад 2025

АНОТАЦІЯ

У цьому звіті наведено аналіз та рекомендації щодо докорінного вдосконалення інструментів державної політики у сфері енергоефективності житлового сектору. Обґрунтовано необхідність та запропоновано шляхи стратегічного розширення державної політики: переходу від точкової підтримки ОСББ до охоплення «пасивної більшості» співвласників багатоквартирного житлового фонду (75% ринку), що перебуває в управлінні управителів. На основі аналізу бар'єрів запропоновано практичну фінансову модель «лізинг + грант» для залучення професійних управителів багатоквартирних будинків до впровадження енергоефективних заходів, а також надано рекомендації щодо практичного впровадження мінімальних стандартів енергоефективності (MEPS), цифровізації даних про будівлі та механізмів соціального захисту вразливих споживачів.

Звіт «Відновлення та енергоефективність житлового сектору» підготовано протягом жовтня-листопада 2025 року в рамках проєкту «Фінансові механізми, технічна підтримка та моніторинг для підвищення енергоефективності будівель в Україні».

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.

ЗМІСТ

Вжиті скорочення

Резюме

1. Поточний стан національних і місцевих програм підтримки енергоефективності та нова філософія європейських директив

1.1. Поточний стан національних і місцевих програм підтримки енергоефективності

1.1.1. Загальний огляд

1.1.2. Інституційні причини нестабільного фінансування програм

1.2. Нова філософія європейських директив

1.2.1. MEPS, енергетична бідність та пріоритет «найгірших» будинків

Зміна парадигми MEPS

Фактор енергетичної бідності

Перехід від нормативних вимог до верифікованої економії

Принцип «Енергоефективність насамперед»

1.2.2. Досвід (примусового) залучення «пасивної більшості»

1.2.3. Імплементация інших вимог EED та EPBD

Цифровий журнал будівлі як основа впровадження MEPS

Автоматизований облік та відкриті дані (API) як умова функціонування цифрового журналу будівлі

Інформування та «єдині вікна» як інтерфейс взаємодії

Декарбонізація та заборона викопного палива

Стимулювання енергоефективності у будівлях з кількома власниками

2. Шляхи залучення 3/4 багатоквартирного житлового фонду

2.1. Реформа управління багатоквартирними будинками 2015-2017 років

2.1.1. Чому сьогодні «агентами змін» є ОСББ?

2.1.2. Суть законодавчих змін 2015-2017 років

Форми управління багатоквартирними будинками

«Право голосу» для всіх багатоквартирних будинків

Обов'язковість спільних рішень та їх виконання

2.1.3. Статус і роль управителів багатоквартирних будинків

2.1.4. Чому управителі не стали «агентами змін»?

Що не спрацювало в реформі 2015-2017 років?

Скасування Господарського кодексу України: привід до «перезавантаження»

2.2. Фінансові інструменти для управителів та енергосервісних компаній

2.2.1. Практичний досвід впровадження й фінансування заходів співвласниками багатоквартирних будинків, де не створено ОСББ

2.2.2. Модель для управителів: лізинг + грант

Загальна концепція та переваги лізингової моделі

Допоміжна роль місцевих і державних гарантій

Юридична конструкція моделі

Умови відбору проєктів (критерії відповідності управителів).

Підвищення довіри через прозорість закупівель

Економіка проєкту очима співвласників

ЗМІСТ

2.2.3. Можливості адаптації моделі до роботи з ЕСКО

Переваги ЕСКО

Ризики ЕСКО

Адаптація договірної моделі для ЕСКО

3. Висновки й рекомендації

3.1. Стратегічні пріоритети державної політики

3.2. Рекомендації щодо фінансових механізмів (Фонд енергоефективності та Фонд декарбонізації)

3.3. Цифровізація та управління даними

3.4. Рекомендації для органів місцевого самоврядування

ВЖИТІ СКОРОЧЕННЯ

АЕМУ	Асоціація «Енергоефективні міста України»
ВДЕ	відновлювані джерела енергії
ДАЕЕ	Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
ДБН	державні будівельні норми
ЕЕ	енергетична ефективність
ЕСКО	енергосервісна компанія
ЄДЕССБ	Єдина державна електронна система у сфері будівництва
ЄС	Європейський Союз
ЖБК	житлово-будівельний кооператив
ІТП	індивідуальний тепловий пункт
КМУ	Кабінет Міністрів України
МЗК	місця загального користування
НПЕК	Національний план з енергетики та клімату до 2030 року
ОМС	орган(и) місцевого самоврядування
ОСББ	об'єднання співвласників багатоквартирного будинку
ПКД	проектно-кошторисна документація
ФД	Державний фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації (Фонд декарбонізації)
ФЕЕ	Фонд енергоефективності
ФОП	фізична особа - підприємець
ФРП	Фонд розвитку підприємництва
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг
DBL	цифровий журнал будівлі (digital building logbook)
EE1st	принцип «Енергоефективність насамперед» (energy efficiency first)
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
MEPS	мінімальні стандарти енергоефективності (minimum energy performance standards)
NZEB	будівля з близьким до нульового рівнем споживання енергії (nearly zero-energy building)
OSS	«єдине вікно» (one-stop shop)
WLC	вуглецевий слід протягом життєвого циклу (whole-life carbon)
ZEB	будівля з нульовими викидами (zero-emission building)

РЕЗЮМЕ

Цей Звіт містить аналіз та рекомендації щодо докорінного вдосконалення інструментів державної політики у сфері енергоефективності житлового сектору.

Наш попередній звіт «Огляд нормативно-правової бази щодо енергоефективності житлових будівель. Рекомендації для органів влади щодо вдосконалення існуючих фінансових інструментів стимулювання енергоефективності житлових будівель», складений у червні 2025 року, містить докладний опис існуючих програм у сфері енергоефективності національного рівня, а також огляд наявних місцевих підходів у цій сфері.

Пропозиції, викладені в цьому Звіті, спираються на аналіз та висновки, зроблені у вищезазначеному звіті від червня 2025 року, та розвивають деякі найважливіші рекомендації, викладені в ньому.

Традиційно заведено вважати, що головною перепорою для масової термомодернізації в Україні та фінансування відповідних програм є дефіцит коштів. Однак глибший аналіз показує, що корінь проблеми лежить не тільки в площині фінансів, а й у відсутності інституційної спроможності ринку споживати ці кошти. Часом навіть за наявності фінансування програми залишаються нестабільними, оскільки спираються на вузький прошарок «агентів змін» і не мають під собою масового, сталого попиту. Коли політики ухвалюють рішення про фінансування тих чи інших програм, вони зважають, у тому числі, на те, який ефект і масштаб ці програми матимуть. Якщо з року в рік бенефіціарами програм стає незначна (і часто одна й та сама) частина виборців — для політиків така програма має низький пріоритет.

Державна політика останніх років спиралася виключно на ОСББ як на «агентів змін». Проте ОСББ охоплюють лише близько 1/4 багатоквартирних будинків¹, залишаючи поза увагою решту 3/4 ринку — так звану «пасивну більшість». Така орієнтація на «ініціативну меншість» робить програми підтримки нішевими, політично менш пріоритетними та фінансово нестабільними.

Оновлені європейські директиви змінюють парадигму: замість очікування заявок від активних власників, держава повинна ідентифікувати будівлі з найгіршими показниками та забезпечити їх модернізацію через впровадження мінімальних стандартів енергоефективності (MEPS). Пріоритетом стає боротьба з енергетичною бідністю: підтримка має спрямовуватися насамперед вразливим домогосподарствам, які проживають у застарілому житловому фонді. Це вимагає проактивної позиції держави щодо будинків, де не створено ОСББ.

Ключовий принцип оновлених директив “енергоефективність насамперед” (energy efficiency first, EE1st) у контексті житлового сектору означає, що держава не повинна субсидувати споживання енергії (через занижені тарифи або прямі субсидії на оплату комунальних послуг), доки не вичерпано потенціал енергозбереження будівлі. Це вимагає перегляду бюджетної політики: кошти, які зараз спрямовуються на покриття різниці в тарифах або виплату житлових субсидій, повинні розглядатися як неефективні витрати, якщо вони не супроводжуються вимогами щодо термомодернізації житла отримувача субсидії.

Іншими словами, слід “трансформувати субсидії в інвестиції”.

Для охоплення 3/4 ринку, де не створено ОСББ, ключовим суб'єктом мають стати професійні управителі. Законодавство України вже надає співвласникам таких будинків право приймати спільні рішення та доручати управителям акумулювати кошти на окремих банківських рахунках, що захищені від стягнень за боргами самого управителя. Бар'єром залишається домінування комунальних управителів, які часто працюють за штучно заниженими цінами та дотуються з місцевих бюджетів, що викривлює конкуренцію. Скасування Господарського кодексу України та вимога щодо перетворення комунальних підприємств на господарські товариства відкриває вікно можливостей для «перезавантаження» цього ринку й виходу на нього більш ефективних менеджерів та ефективніших бізнес-моделей, без додаткових змін до законодавства.

Оскільки банки не кредитують неформалізовані спільноти співвласників, цей Звіт пропонує спеціальну модель для роботи зі співвласниками багатоквартирних будинків, в яких не створено ОСББ і які перебувають в управлінні управителів:

- Фінансовий лізинг: Фонд декарбонізації надає обладнання у лізинг, залишаючись його власником до повної виплати, що знімає потребу у твердій заставі;
- Грантова підтримка: Фонд енергоефективності надає безповоротний грант, що покриває 50–70% вартості обладнання;
- Юридична конструкція: управитель виступає комісіонером, діючи перед Фондами та підрядниками від свого імені, але за рахунок і в інтересах співвласників;
- Прозорість: обов'язкове використання окремого банківського рахунку, захищеного від звернення стягнення за власними зобов'язаннями управителя, та системи Prozorro для закупівель в рамках проєкту забезпечить довіру співвласників.
- Як додатковий елемент захисту інтересів співвласників, винагорода управителю може бути поставлена в залежність від фактично отриманої економії енергоресурсів.

Звіт рекомендує застосувати досвід Литви («пиріг і батіг»), за яким вразливі споживачі отримують 100% покриття витрат на впровадження енергоефективних заходів, але у випадку відмови від участі в модернізації втрачають право на житлові субсидії.

Критичною умовою успіху Звіт визначає цифровізацію: впровадження цифрового журналу будівлі (DBL), наприклад, на базі ЄДЕССБ у вигляді її окремого модулю, та відкриття даних про фактичне енергоспоживання будинків дозволить об'єктивно визначати пріоритетні об'єкти для впровадження MEPS.

Реалізація запропонованих змін дозволить перетворити енергоефективність з «хобі для ентузіастів» на прибутковий бізнес, залучити до процесу 75% багатоквартирного житлового фонду та виконати зобов'язання України перед ЄС, забезпечивши при цьому соціальний захист вразливих верств населення.

1. ПОТОЧНИЙ СТАН НАЦІОНАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ПРОГРАМ ПІДТРИМКИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА НОВА ФІЛОСОФІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДИРЕКТИВ

Україна має певний досвід програм підтримки енергоефективності в житлі — як на національному, так і на місцевому рівні. Однак до сьогоднішнього дня для таких програм характерний підхід «заохочення ініціативних». У багатоквартирному житловому фонді такими ініціативними власниками є ті, хто створив ОСББ. І саме будинки ОСББ перебувають у фокусі уваги державних і місцевих програм підтримки. Власники житла, що мають пасивну позицію — а часто вони також є менш фінансово забезпеченими й потерпають від енергетичної бідності — залишаються поза увагою програм. Втім, Україні цей підхід необхідно змінити як для того, щоб масштабувати впровадження енергоефективних заходів у житлі, так і для того, щоб виконати вимоги оновлених директив EED та EPBD.

1.1. Поточний стан національних і місцевих програм підтримки енергоефективності

1.1.1. Загальний огляд

Наш попередній звіт «Огляд нормативно-правової бази щодо енергоефективності житлових будівель. Рекомендації для органів влади щодо вдосконалення існуючих фінансових інструментів стимулювання енергоефективності житлових будівель», складений у червні 2025 року, містить докладний опис існуючих програм у сфері енергоефективності національного рівня, а також огляд наявних місцевих підходів у цій сфері.

Наші пропозиції, викладені в цьому Звіті, спираються на аналіз та висновки, зроблені у вищезазначеному звіті від червня 2025 року, та розвивають деякі найважливіші рекомендації, викладені в ньому. Тому тут ми вмістимо ключові тези, важливі для подальшого викладу, а також зміни, які відбулися від часу публікації попереднього звіту. Для докладнішого ознайомлення з оглядом національних та місцевих програм рекомендуємо звернутися безпосередньо до вищезазначеного звіту, який доступний за [посиланням](#).

Система державної підтримки ЕЕ в Україні включає кілька ключових інституцій. Фонд енергоефективності (ФЕЕ) є основним оператором, що надає безповоротні гранти об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) через програми:

- «Енергодім» (комплексна термомодернізація),
- «ВідновиДІМ» (відновлення пошкодженого житла),
- «ГрінДІМ» (встановлення сонячних станцій та теплових насосів).

Одним із найбільших викликів, які стоять перед ФЕЕ і учасниками його програм, є сталість фінансування. ФЕЕ неодноразово був на межі зупинки або й призупиняв прийом заявок, що негативно позначалося на ОСББ, які розпочинали підготовку до участі в програмах Фонду, однак не могли бути впевнені, чи їхня заявка буде прийнята, а проєкт розпочато згідно з розрахунками. Це певною мірою підірвало довіру до ФЕЕ з боку ОСББ.



Також відзначалася несамодостатність програм ФЕЕ, особливо програми «Енергодім»: ОСББ доводиться забезпечити початкове власне фінансування, і отримати його без участі в інших державних або місцевих програмах часто практично неможливо (цим визначається і нерівномірна регіональна залученість ОСББ до програм ФЕЕ — наявність сприятливих місцевих програм полегшує доступ до програм ФЕЕ).

ФЕЕ неодноразово зазнавав критики за складність і тривалість адміністративних процедур. В умовах воєнних ризиків та можливого швидкого знецінення національної валюти й зростання цін на матеріали й роботи критично важливим для ОСББ є реалізовувати проєкт за графіком, без неочікуваних затримок.

Державний фонд декарбонізації та енергоефективної трансформації (ФД) функціонує за принципом «револьверного фонду», надаючи пільгові кредити та фінансовий лізинг на поворотній основі.

Досвід роботи ФД є порівняно невеликим, тому до оцінки цієї роботи слід підходити обережно. Серед учасників програм ФД переважає приватний бізнес. З одного боку, це свідчить про природну вищу активність підприємців, а з другого — про більші труднощі та довший цикл прийняття рішень у таких учасників як ОМС та ОСББ.

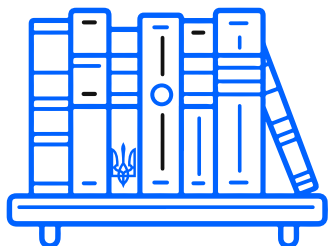
Відзначалося, що **ефективне поєднання програм ФЕЕ і ФД здатне створити більш стійку систему підтримки енергоефективності**, аніж відокремлене функціонування цих програм. У жовтні 2025 року стало публічно відомо^[2] про перше практичне підтвердження дієздатності такого підходу — ОСББ у Луцьку скористалося синергією програм ФЕЕ та ФД. Модель фінансування комплексної термомодернізації вартістю 12,7 млн грн була структурована таким чином, щоб повністю зняти фінансове навантаження зі співвласників на етапі старту робіт: 70% вартості проєкту покриває безповоротний грант програми «Енергодім» від ФЕЕ, а решту 30% (які зазвичай є «власним внеском», що важко збирається) забезпечив пільговий кредит від ФД.

Це доводить, що держава здатна запропонувати замкнений цикл фінансування, де грант поєднується з дешевим довгим ресурсом (кредит видано під 9% річних строком на 10 років із відстрочкою платежу на 12 місяців). Такий підхід фактично ліквідує необхідність збору «живих коштів» зі співвласників до початку робіт, що є суттєвою перешкодою для багатьох будинків. Модель комбінування гранту та доступного кредиту або лізингу є ідеальним прототипом для подальшого масштабування, особливо в сегменті багатоквартирних будинків.

Важливу роль відіграють місцеві програми підтримки, які створюють синергетичний ефект із національними програмами. Вони допомагають подолати головний бар'єр — відсутність коштів на власний внесок або початкове фінансування, — надаючи додаткові гранти, компенсацію відсотків за кредитами або позики через місцеві «револьверні фонди».

Значною перевагою місцевих програм є «наближеність до клієнта». Зазвичай громадяни мають значний вплив на процес підготовки та зміст місцевих програм, а самі програми враховують потреби й реалії громади. Однак такі місцеві інструменти мають і проблеми:

- Територіальні громади об'єктивно мають менші фінансові ресурси, ніж держава. Стабільність фінансування також перебуває під впливом воєнних ризиків, загальної економічної ситуації, але також і рішень органів державної влади та змін у законодавстві, які впливають на надходження до місцевих бюджетів;
- Не всі громади привели у відповідність до законодавства свої практики, засновані на сприйнятті багатоквартирного житлового фонду як «комунальної власності», та продовжують надавати фінансування без умови участі (співфінансування) з боку власників житла;
- Умови місцевих програм часом такі, що найбільшу вигоду від них одержують ті, хто «більше готовий взяти», аніж ті, хто більше потребує підтримки. Тобто, відбувається надмірне фінансування одних і тих самих об'єктів.



Тож можемо констатувати, що Україна, маючи розгалужене законодавство у сфері енергоефективності житлових будівель, а також значну кількість документів стратегічного й програмного характеру, має змогу — за наявності політичної волі й фінансової можливості — досить гнучко змінювати/запроваджувати будь-які програми й інструменти підтримки енергоефективності в житлі.

1.1.2. Інституційні причини нестабільного фінансування програм

Традиційно заведено вважати, що головною перепорою для масової термомодернізації в Україні та фінансування відповідних програм є дефіцит коштів бюджету й власників. Однак глибший аналіз показує, що корінь проблеми лежить не тільки в площині фінансів, а й у відсутності інституційної спроможності ринку споживати ці кошти. Часом навіть за наявності фінансування **програми залишаються нестабільними, оскільки спираються на вузький прошарок «агентів змін» і не мають під собою масового, сталого попиту.** Коли політики ухвалюють рішення про фінансування тих чи інших програм, вони зважають, у тому числі, на те, який ефект і масштаб ці програми матимуть. **Якщо з року в рік бенефіціарами програм стає незначна (і часто одна й та сама) частина виборців — для політиків така програма має низький пріоритет.**

Наріжним каменем державної політики енергоефективності останніх років стала ставка на ОСББ як єдиного драйвера змін. Це створило ситуацію, коли доступ до державних інструментів підтримки (зокрема, програм ФЕЕ) отримала лише організована меншість (і навіть не вся організована меншість, а «найбільш організована» серед організованих). Так, загальний житловий фонд багатоквартирних будинків в Україні становить близько 181 000 об'єктів.^[3] Станом на жовтень 2025 року в Україні зареєстровано понад 41 434 ОСББ.^[4] Таким чином, близько 23%^[5] багатоквартирних будинків перебувають в управлінні ОСББ.

^[3] За оцінками, наведеними в Додатку 2 Довгострокової стратегії термомодернізації будівель на період до 2050 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2023 р. № 1228-р.

^[4] <https://stat.gov.ua/uk/explorer?md5=df466c0f27e17f2c49fd6d6e6cd7aa94>

^[5] За деякими оцінками, цифра може бути дещо вищою (наприклад, 25%), оскільки одне ОСББ може об'єднувати співвласників кількох будинків).

Отже, можна стверджувати, що найактивніші співвласники багатоквартирних будинків вже організувалися в ОСББ. При цьому не всі ОСББ є однаково активними щодо впровадження енергоефективних заходів та участі у відповідних місцевих і державних програмах. Навіть серед цієї, умовно, чверті найактивніших співвласників виділяється найактивніша частина, яка регулярно бере участь у державних і місцевих програмах, і є більшість, яка бере таку участь зрідка або не бере взагалі.

При цьому динаміка створення нових ОСББ уповільнюється, оскільки активна частина співвласників багатоквартирних будинків вже значною мірою організувалася в ОСББ. Подальша ставка виключно на ОСББ означає, що державна політика добровільно обмежує свій вплив лише чвертю ринку, ігноруючи решту 3/4. Ідея «стовідсоткового створення ОСББ», яку часом можна почути в суспільній дискусії, ніяк не вирішує цієї проблеми, адже від «зміни вивіски» на будинку його співвласники не стануть більш активними та фінансово й організаційно спроможними. Примусове створення ОСББ здатне дискредитувати саму ідею об'єднання, але так і не вирішить задач масштабної термомодернізації багатоквартирного житла. Тож потрібні інші підходи.

Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» передбачає, що управління багатоквартирним будинком його співвласники можуть здійснювати в одній із трьох форм:

- безпосередньо, без створення ОСББ чи залучення управителя,
- через створене ними ОСББ,
- через управителя, обраного самими співвласниками^[6].

Згадані 3/4 багатоквартирного житлового фонду перебувають переважно в управлінні управителів. У більшості випадків такі управителі були обрані на конкурсах органами місцевого самоврядування, а не самими співвласниками. Значна частина таких управителів є комунальними підприємствами. Контакт такого управителя зі співвласниками зазвичай досить слабкий, і цей сегмент ринку фактично виключений з процесів енергомодернізації.

Пасивна позиція управителів, значна частина яких досі не відмовилася від парадигми роботи ЖЕКу, є зрозумілою. Для «класичного ЖЕКу» метою є просте утримання будинку в поточному стані та збір плати. Термомодернізація вимагає складних інженерних рішень, роботи з банками та додаткової відповідальності, що не входить до їхньої бізнес-моделі без додаткових стимулів. Їхні клієнти — співвласники багатоквартирного будинку — також займають пасивну позицію і не тиснуть на управителя для зміни його поведінки. Додатково до цього, ОМС часто зацікавлені зберегти комунального управителя як специфічний адміністративний та економічний ресурс, і готові підтримувати його існування неринковими методами, постійно «вливаючи» в той чи інший спосіб у таке підприємство бюджетні кошти. Це, з одного боку, позбавляє управителя необхідності «іти на розмову» до співвласників для перегляду ціни на послугу з управління. З другого боку, це стримує вихід на ринок приватних управителів — адже їм важко конкурувати з «субсидованими» цінами на послуги комунальних управителів.

^[6] Як виняток, прикінцевими положеннями згаданого Закону було передбачено проведення органами місцевого самоврядування конкурсів з призначення управителів уперше після набрання чинності цим Законом, якщо співвласники не обрали іншу форму управління і не обрали управителя самостійно. У кожному разі, стороною договору з управителем лишалися самі співвласники — ОМС діяв лише як їхній представник.

Як наслідок, «пасивна більшість» співвласників, яка користується послугами безініціативних управителів, не формує запиту на енергоефективні програми. Вони є пасивними споживачами субсидій, а не інвестицій.

Відсутність масового попиту створює прямі політичні наслідки, що пояснює нестабільність фінансування, згадану на початку цієї глави.

Програми, які охоплюють лише сотні багатоквартирних будинків (наприклад, загалом за програмою «Енергодім» за весь час її дії було завершено близько 400 проєктів^[7]), залишаються нішевим, «поштучним» продуктом. Для політиків такі програми енергоефективності є менш привабливими, ніж прямі монетизовані субсидії. Субсидії охоплюють мільйони домогосподарств тут і зараз, тоді як енергоефективність, за поточних умов, є складним продуктом для вузької групи активістів, з відкладеним у часі результатом. Тож фінансування таких програм легко призупинити, адже за ними не стоїть критична маса виборців, яка могла б захистити свої інтереси.

Отже, залучення «пасивної більшості» багатоквартирних будинків до програм енергоефективності є вигідним не лише для них самих, але й для «активної меншості», яка вже користується цими програмами. Більший і сталіший суспільний попит сприятиме більш сталому фінансуванню програм. Якщо ж додатково передбачити прив'язку винагороди до фактично отриманої економії, то ринок сам першочергово залучить найменш енергоефективні будівлі, з огляду на те, що там може бути більший прибуток.

Доки енергоефективність залишається «хобі» для ентузіастів, ринок підрядників, банківських продуктів та публічних гарантій не розвиватиметься системно. Стабільність програм з'явиться лише тоді, коли управителі (які відповідають за управління 3/4 багатоквартирного житлового фонду) отримають інструменти та стимули ставати промоутерами й «замовниками» енергоефективних заходів. Це перетворить енергоефективність з нішевого експерименту на індустріальний стандарт, захищений масовим попитом. А враховуючи, що згадані 3/4 багатоквартирних будинків є зазвичай саме тими, які мають найгірші показники енергоефективності, такий підхід відповідатиме і новій філософії європейських директив.

1.2 Нова філософія європейських директив

Зміна парадигми в Європейському Союзі, що відбулася з прийняттям пакету «Fit for 55»^[8] та плану REPowerEU^[9], базується на визнанні того факту, що добровільні механізми не здатні забезпечити необхідні темпи реновації будівель для досягнення кліматичної нейтральності до 2050 року. Статистика свідчить, що темпи термомодернізації в ЄС залишалися недостатньо високими, що змусило законодавців перейти до більш жорстких інструментів регулювання, центральне місце серед яких посідають Мінімальні стандарти енергоефективності (Minimum Energy Performance Standards, MEPS).

Ці зміни знайшли своє втілення насамперед в оновлених директивах EED (2023 рік) та EPBD (2024 рік). У нашому попередньому звіті «Огляд нормативно-правової бази щодо енергоефективності житлових будівель. Рекомендації для органів влади щодо вдосконалення існуючих фінансових інструментів стимулювання енергоефективності житлових будівель» ми дали огляд основних нововведень згаданих Директив. Тут зупинимося докладніше на ключових вимогах, які спонукають нас до ширшого залучення «пасивної більшості» співвласників багатоквартирних будинків в Україні.

^[7]Підрахунок на основі даних інтерактивної карти учасників програми «Енергодім» від ФЕЕ: <https://eefund.org.ua/novyny/karta-uchasnikiv-programi-energodim-dostupna-dlya-pereglyadu/>

^[8] <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/>

^[9] https://commission.europa.eu/topics/energy/repowereu_en

1.2.1. MEPS, енергетична бідність та пріоритет «найгірших» будинків

Зміна парадигми MEPS

Оновлені EED та EPBD відмовляються від стратегії підтримки лише найактивніших та найспроможніших власників житла. Нова парадигма ставить у центр уваги модернізацію будівель з найгіршими енергетичними показниками.

Ключовим інструментом цієї політики стають мінімальні стандарти енергоефективності (MEPS). Цей механізм встановлює обов'язковий поріг енергоефективності для існуючих будівель, недотримання якого в майбутньому може призвести до обмежень у їх експлуатації, продажу або здачі в оренду. Європейський Союз фактично зобов'язує ідентифікувати найменш енергоефективний житловий фонд і забезпечити його першочергову реновацію.

Для України це означає необхідність кардинального перегляду існуючих підходів. Поточна модель, коли ФЕЕ працює в реактивному режимі, очікуючи заявок від ініціативних ОСББ, більше не відповідає викликам часу. Впровадження MEPS вимагає проактивної позиції: держава має прийти до будинків без ОСББ, співвласники яких зазвичай є менш ініціативними, і стимулювати та зобов'язати їх до модернізації. Це створює певний практичний виклик для існуючої системи управління багатоквартирними будинками. Саме тут є критична потреба в інституті професійного управителя, який зможе взяти на себе технічну та організаційну реалізацію вимог MEPS, про що ми говоримо нижче в цьому Звіті.



Досвід країн ЄС демонструє, що впровадження енергоефективних заходів може стати каталізатором для розвитку ринку професійного управління житлом. Коли модернізація стає законодавчою вимогою, співвласники змушені звертатися до професіоналів. В Україні цей процес має супроводжуватися розгортанням мережі «єдиних вікон» (one-stop shops), які надаватимуть комплексну підтримку — від енергоаудиту до супроводу проекту, що є прямою вимогою статті 18 оновленої директиви EPBD.

Фактор енергетичної бідності

Зі сказаним тісно пов'язані нові поняття «енергетична бідність» і «вразливі домогосподарства», введені оновленими Директивами. «Енергетична бідність» означає відсутність доступу домогосподарств до основних енергетичних послуг, які забезпечують базовий рівень та гідні стандарти життя і здоров'я, включаючи достатнє опалення, гарячу воду, охолодження, освітлення та енергію для електроприладів, у відповідному національному контексті, існуючій національній соціальній політиці та інших відповідних національних політиках, спричинену поєднанням факторів, включаючи щонайменше непідйомну ціну, недостатній наявний дохід, високі витрати на енергію та низьку енергоефективність домогосподарств^[10]. Терміном «вразливі домогосподарства» позначаються домогосподарства, що живуть в умовах енергетичної бідності, або домогосподарства, включаючи домогосподарства з доходами нижче середнього, які особливо вразливі до високих цін на енергію і не мають коштів на реновацію будинку, в якому вони проживають^[11].

Як бачимо, в наведених визначеннях ідеться, серед іншого, про низьку енергоефективність домогосподарств і відсутність у них коштів на реновацію будинку. Для згаданих вище 3/4 багатоквартирних будинків з числа «пасивної більшості» обидві характеристики є важливими. По-перше, як зазначено в Довгостроковій стратегії термомодернізації будівель на період до 2050 року, значна частка наявного фонду житлових будівель, побудованого до 2002 року (понад 90% загального житлового фонду), має слабку або відсутню теплоізоляцію зовнішніх огорожувальних конструкцій через нижчі вимоги до енергоефективності, що діяли до 2002 року. У них майже немає систем будинкового погодозалежного регулювання споживання теплової енергії. Саме ці будівлі, збудовані до 2002 року, були визначені як такі, що мають найнижчий рівень енергоефективності.

По-друге, важко знайти багатоквартирний будинок, в якому би не було отримувачів житлових субсидій, адже саме мешканці багатоквартирних будинків складають значну частину отримувачів субсидій. Це пов'язано з високою вартістю послуги централізованого теплопостачання, яка є основною статтею витрат взимку для власників квартир. Слід також врахувати, що в містах основними отримувачами субсидій є пенсіонери та сім'ї з низьким доходом, які проживають у старому житловому фонді (будинки класів енергоефективності F, G), де рахунки за тепло є найбільшими. Втім, нерідко саме такі **вразливі домогосподарства заперечують проти впровадження енергоефективних заходів**. З одного боку, вони знають, що житлова субсидія покриє будь-які витрати на опалення понад певний рівень їхнього доходу. З другого боку, вони бояться брати на себе додаткові фінансові зобов'язання (з фінансування енергоефективних заходів), яких не зможуть виконати. Для них енергомодернізація будинку виглядає як вкладання власних коштів, щоб держава зекономила на субсидіях.

Існуюча в Україні система підтримки енергоефективності фактично ігнорує фактор енергетичної бідності при відборі проєктів. Програми Фонду енергоефективності, такі як «Енергодім», працюють за принципом «хто перший прийшов» та вимагають значного власного внеску, що автоматично надає перевагу фінансово й організаційно спроможним ОСББ. Це призводить до ситуації, коли державні кошти інвестуються в будинки, які вже мають непоганий стан, тоді як найбільш проблемний житловий фонд залишається поза увагою.

Європейські директиви зобов'язують змінити цей підхід. **Держава повинна встановити чіткі критерії визначення вразливих домогосподарств і надати їм пріоритет у доступі до фінансування.** Це означає перехід від фінансування тих, хто «готовий організаційно», до фінансування тих, хто «потребує найбільше».



практичному вимірі це вимагає запровадження спеціальних фінансових продуктів для будинків з високою концентрацією вразливих споживачів, де вимоги до співфінансування будуть мінімальними або відсутніми, а основний акцент робитиметься на досягненні верифікованої економії.

Економічна доцільність пріоритетної модернізації найгіршого житлового фонду підтверджується аналізом повернення інвестицій. Інвестування однієї гривні бюджетних коштів у термомодернізацію панельної «хрущовки» класу G дає значно вищий приріст енергозбереження, ніж інвестування тієї ж гривні в покращення новобудови класу C до класу B.

При цьому можливо починати з швидкоокупних заходів, що за умови обов'язковості верифікації економії забезпечує дуже швидке повернення інвестицій.

Нова метрика ефективності державних програм має базуватися на показнику «економія енергії на одиницю інвестицій у вразливому секторі». Необхідно відмовитися від оцінки успішності програм за кількістю виданих кредитів або загальною сумою інвестицій. Ключовим показником має стати обсяг і вартість збереженої енергії. Адже модернізація умовної «хрущівки» (з класу G до класу C) може дати скорочення енергоспоживання на 50-60%. А модернізація новобудови (з класу C до B) дає економію лише 10-15%, що має менший соціальний та економічний ефект для держави, хоча і є простішим у реалізації.

Таким чином, **методика відбору проєктів у Фонді енергоефективності та Фонді декарбонізації повинна надавати «вагові коефіцієнти» заявкам від будинків з високим питомим енергоспоживанням та високою часткою вразливих домогосподарств.**

Перехід від нормативних вимог до верифікованої економії

Впровадження MEPS для застарілого житлового фонду ризикує стати неможливим для виконання, якщо базуватиметься виключно на дотриманні чинних Мінімальних вимог до енергетичної ефективності будівель^[12], затверджених наказом Мінрегіону від 27.10.2020 № 260.

Зазначені Мінімальні вимоги встановлюють, що клас енергетичної ефективності будівлі після реконструкції має бути не нижчим за клас D або C. Для будівель масової забудови минулих років (класи G або F) досягнення цього нормативу вимагає проведення глибокої термомодернізації (комплекс заходів пакету «Б» за програмою «ЕнергоДім»). Вартість таких проєктів може виявитися непомірною не лише для вразливих домогосподарств (для яких теоретично цей ризик можна нівелювати, якщо держава візьме на себе 100% їхнього внеску на термомодернізацію, про що ми говоримо нижче), але й для більш фінансово спроможних співвласників багатоквартирного будинку.

Для розблокування процесу масової енергомодернізації багатоквартирних будинків **доцільно юридично закріпити альтернативний шлях виконання мінімальних стандартів енергоефективності (MEPS) для існуючих будівель, що базуватиметься на верифікованій економії енергії**. Пропонується визнати виконання першого етапу MEPS достатнім, якщо в будівлі реалізовано рентабельні заходи, які забезпечують підтверджене скорочення споживання енергії (наприклад, на 20–30%), навіть якщо при цьому будівля ще не досягає нормативного класу.

Такий підхід вимагає внесення змін до підзаконних актів і програм фондів, що дозволять вважати дотримання принципу економічної доцільності та фактичної економії енергоресурсів пріоритетним над формальним досягненням нормативного класу на перших етапах впровадження MEPS у житловому секторі.



Такий підхід вимагає внесення змін до підзаконних актів і програм фондів, що дозволять вважати дотримання принципу економічної доцільності та фактичної економії енергоресурсів пріоритетним над формальним досягненням нормативного класу на перших етапах впровадження MEPS у житловому секторі.

Принцип «Енергоефективність насамперед»

Насамкінець, не можна не згадати про основоположний принцип «Енергоефективність насамперед» (Energy Efficiency First — EE1st), закріплений у статті 3 оновленої EED. Цей принцип, закріплений у статті 3 оновленої EED, передбачає, що при прийнятті будь-яких інвестиційних рішень в енергетичному секторі пріоритет має надаватися заходам з управління попитом (енергоефективності), а не нарощуванню генерації чи мереж. Іншими словами, жодна інвестиція в генерацію енергії не повинна здійснюватися, якщо дешевше зекономити цю енергію у споживача, а економія енергії розглядається як самостійне «джерело енергії».

У контексті житлового сектору принцип EE1st означає, що держава не повинна субсидувати споживання енергії (через занижені тарифи або прямі субсидії на оплату комунальних послуг), доки не вичерпано потенціал енергозбереження будівлі. Це вимагає перегляду бюджетної політики: кошти, які зараз спрямовуються на покриття різниці в тарифах або виплату житлових субсидій, повинні розглядатися як неефективні витрати, якщо вони не супроводжуються вимогами щодо термомодернізації житла субсидіанта.

1.2.2. Досвід (примусового) залучення «пасивної більшості»

Впровадження вимог MEPS та принципу «Енергоефективність насамперед» неможливе без дієвих механізмів роботи з пасивними співвласниками, які складають якщо не більшість, то принаймні «блокуючу меншість» у багатоквартирних будинках старої забудови. У цьому контексті досвід Литви^[13] виглядає найбільш релевантним для України, поєднуючи заохочення з м'яким примусом. Слід відзначити, що Литва вдалася до таких заходів ще до того, як оновлені Директиви набрали чинності, що підтверджує практичну спрямованість підходу, а не формальне виконання нових приписів.



Литовська модель базується на визнанні того факту, що власники старих будинків часто не здатні самостійно організуватися для проведення складної модернізації. Тому функцію ініціатора та організатора процесу взяли на себе муніципалітети через створення спеціалізованих адміністраторів програми.

У Литві муніципальний адміністратор (або призначена компанія) самостійно готує інвестиційний план реновації будинку, проводить необхідні розрахунки, організовує енергоаудит та тендерні процедури. Співвласникам будинку пропонується готове рішення, яке вони мають лише затвердити на зборах. Це знімає зі співвласників тягар бюрократичних процедур та відповідальності за технічні деталі.

Такий підхід прямо корелює з потребою трансформації ролі управителя в Україні. У багатоквартирних будинках, де не створено ОСББ, саме професійний управитель повинен стати агентом змін, який діє від імені співвласників, залучаючи фінансування та організовуючи роботи. Для цього слід надати управителям можливість виступати заявниками у програмах державної підтримки від імені співвласників, про що ми докладніше говоримо нижче.

^[13] На основі звіту «Social Justice and More Ambitious Energy Performance Requirements in the Post-Socialist Context»: https://www.feantsaresearch.org/public/user/Resources/reports/2022/3_Social_justice_and_more_ambitious_energy_performance_requirements_in_the_post-socialist_context.pdf

Ключовим елементом литовського успіху є **модель, яка поєднує повну підтримку вразливих домогосподарств з «санкціями» за відмову від модернізації.**

У якості «пирога», в Литві держава гарантує 100% покриття витрат на реновацію для домогосподарств, які отримують компенсацію за опалення (аналог українських житлових субсидій). Це критично важливе рішення, яке усуває головний аргумент таких домогосподарств проти модернізації — «у нас немає грошей». Для держави ж це є інвестицією в зменшення майбутніх соціальних видатків.

Одночасно діє механізм м'якого примусу, в якості «батога». Якщо в будинку ініціюється процес реновації, і отримувач компенсації за опалення голосує проти затвердження інвестиційного плану або перешкоджає проведенню робіт, він втрачає право на отримання компенсації за опалення. Логіка держави полягає в тому, що платники податків не повинні субсидувати енергетичне марнотратство тих, хто відмовляється від запропонованої допомоги в модернізації.

Поєднання «пирога і батога» виявилось достатньо дієвим, перетворивши отримувачів компенсацій з пасивних противників будь-яких витрат на зацікавлених учасників процесу. Застосування подібного підходу в Україні дозволило б розблокувати процес прийняття рішень у тих будинках, де значна частка є вразливими і голосує проти будь-яких ініціатив, що вимагають фінансової участі. **Прив'язка права на житлову субсидію та/або пільгу до згоди на термомодернізацію є практичним втіленням принципу EE1st у соціальній політиці.**

Зауважимо, що **Україна вже успішно застосовувала такий досвід, щоправда, обмежившись лише «пирогом».** Програма «тепліх кредитів», про яку ми згадували в попередньому звіті, враховувала інтереси вразливих домогосподарств у багатоквартирних будинках: частка компенсації для домогосподарств, що одержували житлові субсидії, була більшою (70% порівняно з 40% для решти співвласників). Це заохочувало домогосподарства, які фінансово мало вигравали від заощадження енергії (бо за них її повністю чи частково оплачувала держава), голосувати за проведення енергоефективних заходів та брати в них фінансову участь.

1.2.3. Імплементація інших вимог EED та EPBD

Вище ми охарактеризували вимоги оновлених Директив щодо MEPS, енергетичної бідності, принципу EE1st у їхньому взаємозв'язку та акценті на першочергове впровадження енергоефективних заходів у «найгірших» будинках. Нижче дамо стислу характеристику ще деяких принципових положень EED та EPBD, наскрізно важливих для цього Звіту. Їх виконання ми розглядаємо як необхідні технологічні та організаційні умови, без яких залучення професійних управителів та пасивних співвласників до процесів енергомодернізації буде значно ускладненим.

Цифровий журнал будівлі як основа впровадження MEPS

EPBD запроваджує поняття «цифрового журналу будівлі» (digital building logbook, DBL) — спільного цифрового сховища всіх даних про будівлю протягом її життєвого циклу.

Цей інструмент є критично важливим у контексті впровадження MEPS та відбору «найгірших будівель». **Щоб держава чи ОМС могли вимагати від співвласників будинку модернізації як від «найгіршого», цей статус має бути верифікованим.** DBL має агрегувати дані про технічний стан, енергоспоживання та проведені ремонти. Це дозволяє перейти від суб'єктивних рішень до об'єктивних критеріїв.

Для України впровадження DBL є критично необхідним кроком для інвентаризації житлового фонду. Наразі більшість технічної документації на багатоквартирні будинки, особливо старі, існує лише в паперовому вигляді в архівах БТІ (а часом взагалі втрачена).

Слід також враховувати, що в контексті перетворення управителів багатоквартирних будинків на «агентів змін» і впровадження енергоефективних заходів неминуче відбудеться перехід частини будинків від старих управителів, які програють у конкурентній боротьбі, до нових. Досвід вчить, що такий перехід не завжди відбувається належним чином — старі управителі зволікають з передачею технічної документації або взагалі виявляється, що вона була «втрачена». Тож для будинків, де технічна документація втрачена або застаріла, DBL може бути єдиним джерелом правди. Він забезпечить основу для якісної роботи управителів, а також прозорість для всіх залучених сторін.

В Україні вже створено фундамент для запровадження DBL через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (ЄДЕССБ) та реєстр енергетичних сертифікатів. Наступний крок — перетворення цих реєстрів на повноцінний інструмент планування для співвласників, ОСББ та управителів.



Незважаючи на успішне функціонування ЄДЕССБ, на практиці існує технічний бар'єр, що обмежує громадський контроль та обізнаність споживачів. Йдеться про складність пошуку інформації про енергетичні сертифікати та результати енергетичних аудитів без знання точного реєстраційного номера (ідентифікатора) документа.

Відповідно до частини 11 статті 9 Закону України «Про енергетичну ефективність будівель», база даних енергетичних сертифікатів є відкритою та загальнодоступною. Також, згідно з частиною 8 статті 22-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», інформація, що міститься в ЄДЕССБ (за винятком персональних даних та інформації з обмеженим доступом), є відкритою.

Однак **поточний інтерфейс порталу ЄДЕССБ вимагає від користувача введення точного реєстраційного номера документа для отримання результату, що унеможливорює пошук за адресою об'єкта нерухомості для пересічного громадянина** (покупця квартири чи співвласника багатоквартирного будинку), який не володіє специфічними даними.

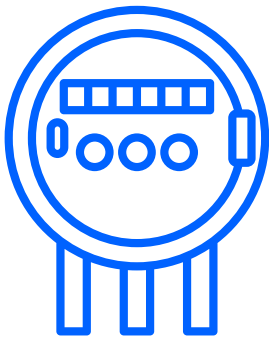
Тож доцільно технічно доопрацювати функціонал публічного порталу ЄДЕССБ, реалізувавши можливість пошуку енергетичних сертифікатів та інформації про фактичне енергоспоживання за адресою об'єкта будівництва (з використанням фільтрів за областю, населеним пунктом, вулицею), а також за групою будівель за їхніми характеристиками. Це забезпечить виконання вимог Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (затвердженого постановою КМУ від 23.06.2021 № 681) щодо забезпечення доступності даних та сприятиме формуванню ринкового попиту на енергоефективне житло.

Тож повноцінне впровадження національної бази даних енергетичних характеристик будівель, інтегрованої з ЄДЕССБ, дозволить автоматизувати процес моніторингу відповідності стандартам MEPS. Цифровий журнал стане інструментом, який фіксуватиме «енергетичну історію» кожного будинку, роблячи її прозорою для власників, потенційних покупців, управителів та держави.

Це також дозволить вирішити проблему «інформаційної асиметрії», коли покупці нерухомості не знають про реальні витрати на утримання житла, і це не сприяє ринковому попиту саме на енергоефективні квартири. Також цифровий журнал відкриє доступ до фактичних показників енергоспоживання - чого не дає «абстрактний» клас енергоефективності.

Автоматизований облік та відкриті дані (API) як умова функціонування цифрового журналу будівлі

Критичною передумовою для повноцінної роботи DBL є зміна підходів до збору та обігу даних про енергоспоживання. DBL ризикує залишитися статичним архівом застарілих документів, якщо він не наповнюватиметься актуальними даними в режимі реального часу. Для коректної ідентифікації будівель із найгіршими показниками (що є вимогою для впровадження MEPS) **необхідна достовірна інформація про фактичне, а не нормативне споживання ресурсів**. Ручне внесення таких даних є неефективним і створює ризики маніпуляцій.



Вирішенням цієї проблеми є **законодавче закріплення обов'язку виконавців комунальних послуг відкривати дані про споживання енергоресурсів по кожному будинку через прикладні програмні інтерфейси (API)**. Дані про споживання, які наразі монополюють виконавці, мають автоматично передаватися до централізованих баз даних та відображатися в цифровому журналі будівлі. Це забезпечить прозорість енергетичного профілю будівлі як для держави, так і для нинішніх та майбутніх власників.

Технічним фундаментом для цього процесу має стати **впровадження обов'язкового дистанційного та одночасного збору показників з усіх вузлів комерційного (будинкового) обліку**. Перехід до автоматизованого обліку унеможливить «людський фактор» та дозволить аналізувати енергоефективність будинку в динаміці. Без побудови цієї інфраструктури даних будь-які вимоги щодо обов'язкової модернізації «найгірших» будинків будуть юридично вразливими через відсутність доказової бази щодо їхньої реальної енергоемності.

Інформування та «єдині вікна» як інтерфейс взаємодії

В оновлених Директивах значний акцент зроблено також на інформуванні та підвищенні обізнаності з питань енергоефективності. Стаття 22 EED вимагає, щоб інформація про наявні заходи з підвищення енергоефективності, індивідуальні дії та фінансові й правові рамки була прозорою, доступною та широко розповсюджувалася серед усіх відповідних суб'єктів ринку, таких як кінцеві споживачі, організації споживачів, представники громадянського суспільства, спільноти з відновлюваних джерел енергії, громадські енергетичні спільноти, місцеві та регіональні органи влади, енергетичні агентства, постачальники соціальних послуг, будівельники, архітектори, інженери, екологічні та енергетичні аудитори, а також установники будівельних елементів. Особлива увага має робитися на інформуванні вразливих домогосподарств.

Стаття 18 EPBD вимагає створення мережі «єдиних вікон» (one-stop shops, OSS). Передбачається, що на 80 000 жителів повинен функціонувати принаймні один центр «єдиного вікна» (OSS). Подібні центри наразі в Україні відсутні, як і загалом цілісна державна політика інформування й підвищення обізнаності з питань енергоефективності.

Робота OSS є важливою для «пасивної більшості» багатоквартирних будинків. OSS повинні стати ключовим інтерфейсом взаємодії між державою та цією «пасивною більшістю».

По-перше, як вимагають Директиви, робота має будуватися за принципом «єдиної точки контакту». Для будинку під управлінням управителя OSS може стати зовнішнім «проектним офісом». Управителю не потрібно тримати в штаті вузькопрофільних експертів з енергоаудиту чи грантових заявок — він отримує цей сервіс в OSS.

Послуги OSS мають охоплювати три виміри:

- технічна підтримка: проведення енергоаудитів, розробка технічних рішень, допомога у виборі матеріалів та обладнання;
- адміністративна підтримка: допомога в оформленні заявок на гранти, підготовці протоколів зборів, супровід дозвільних процедур;
- фінансова підтримка: консультації щодо доступних програм, розрахунок окупності та фінансових моделей.

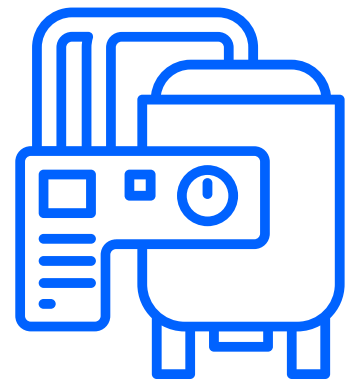
По-друге, OSS як «зовнішні консультанти», незалежні від управителя, покликані усунути саме ті бар'єри (брак знань, страх перед кредитами, складність документів), які зупиняють пасивних співвласників багатоквартирних будинків.

По-третє, Директиви вимагають від OSS пріоритетної роботи з вразливими домогосподарствами, пропонуючи їм адаптовані рішення, що прямо корелює з завданням модернізації будинків з низькою платоспроможністю співвласників. Це включає надання безкоштовних консультацій, допомогу в доступі до спеціальних грантів, що покривають 100% витрат для малозабезпечених, та розробку простих рішень для зменшення рахунків.

В Україні базу для таких «єдиних вікон» можуть скласти ЦНАПи або офіси енергоменеджерів у громадах, посилені методологічною підтримкою Фонду енергоефективності. Це дозволить швидко покрити територію країни, забезпечивши фізичну доступність послуг.

Декарбонізація та заборона викопного палива

Оновлена Директива EPBD вводить жорсткі вимоги щодо декарбонізації систем опалення. З 1 січня 2025 року забороняється надання будь-яких фінансових стимулів для встановлення автономних котлів, що працюють на викопному паливі (газ, вугілля). Це означає кінець ери програм, які передбачали, наприклад, заміну старих газових котлів на нові. Державні та місцеві програми не повинні передбачати встановлення обладнання, що працює працюють на викопному паливі, в переліку підтримуваних заходів.



Натомість пріоритет зміщується на теплоізоляцію (зменшення потреби в енергії), інтеграцію відновлюваних джерел енергії (теплові насоси, сонячні колектори), підключення до ефективних систем централізованого тепlopостачання. Для «агентів змін» це є сигналом, що модернізація має плануватися з урахуванням майбутньої повної відмови від викопного палива, щоб уникнути створення «зависаючих активів».

Крім того, нова стратегія ЄС орієнтована на перехід до будівель з нульовими викидами (Zero-Emission Building — ZEB). До 2030 року всі нові будівлі повинні відповідати стандарту ZEB, а існуючий житловий фонд має рухатися до цього стандарту через глибоку реновацію.

Це передбачає не лише утеплення, а й інтеграцію відновлюваних джерел енергії (сонячні панелі, теплові насоси) та відмову від природного газу. Тож державні й місцеві програми підтримки не повинні передбачати заходів, що консервують залежність від викопного палива.

Стимулювання енергоефективності у будівлях з кількома власниками

Важливим для тематики цього Звіту є положення ст. 22 EED, яке зобов'язує держави усувати бар'єри, пов'язані з «розділеними стимулами» (split incentives) у будівлях з кількома власниками.

Це саме та проблема, яка стримує модернізацію в багатоквартирних будинках: витрати на модернізацію лягають на всіх, а вигоду отримує і рахує кожен окремо для себе (через зменшення витрат на опалення). З цими «розділеними стимулами» пов'язана й протидія отримувачів житлових субсидій, про яку ми згадували вище, і яка не є унікальною для України.

І річ тут не лише в наявності чи відсутності механізму прийняття легітимного рішення про енергоефективні заходи без створення юридичної особи (ОСББ) — адже законодавство України дає таку можливість. А в справедливих правилах та стимулах. Це знову нас повертає до необхідності поєднання інструментів заохочення і примусу в роботі зі співвласниками багатоквартирних будинків, особливо тих, які отримують житлові субсидії.

Важливою також є роль держави та територіальних громад як співвласників багатоквартирних будинків — вони повинні демонструвати зразкову платіжну дисципліну під час виконання енергоефективних заходів, а для цього повинні брати (про)активну роль в підготовці та впровадженні проєктів та плануванні відповідних фінансових видатків.

2. ШЛЯХИ ЗАЛУЧЕННЯ 3/4 БАГАТОКВАРТИРНОГО ЖИТЛОВОГО ФОНДУ

Проблематика енергоефективності житлового сектору України традиційно розглядається крізь призму успішних кейсів ОСББ. Цей фокус, хоча й зрозумілий з точки зору комунікаційної стратегії та наявності зрозумілого партнера — ОСББ як юридичної особи, що представляє всіх співвласників будинку, - залишає поза увагою важливу структурну диспропорцію. За різними оцінками, ОСББ охоплюють лише до 1/4 багатоквартирного житлового фонду, тоді як решта 3/4 багатоквартирних будинків залишаються в управлінні комунальних та (рідше) приватних управителів. Ця «пасивна більшість» представляє собою значний невикористаний потенціал для національної політики енергоефективності, але водночас є найскладнішим сегментом для впровадження змін через інституційну слабкість багатьох управителів, патерналістські настрої частини співвласників та брак дієвих ринкових механізмів. Без інтеграції цього сегменту в національні програми декарбонізації та енергоефективності, досягнення цілей, закладених у Національному плані з енергетики та клімату, є неможливим.^[14]

2.1 Реформа управління багатоквартирними будинками 2015-2017 років

Реформа управління багатоквартирними будинками, яка була юридично оформлена прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» у 2015 році (та в подальшому новим Законом України «Про житлово-комунальні послуги» у 2017 році), мала на меті докорінну зміну парадигми відносин у житловому секторі. Законодавець планував амбітний перехід від радянської моделі патерналізму, де держава й ОМС несли відповідальність за житловий фонд, до ринкових відносин, де співвласники багатоквартирних будинків виступають свідомими замовниками послуг, а управителі — конкурентними надавачами сервісу.

Ця реформа мала би стати фундаментом для подальшої енергомодернізації, адже лише ефективний власник здатен інвестувати у власне майно. Проте, ретроспективний аналіз результатів десятиліття свідчить, що якщо «активна меншість» співвласників скористалася наданими можливостями, насамперед створивши ОСББ і перебравши управління своїми багатоквартирними будинками під свій контроль, для «пасивної більшості» (тих, що не створили ОСББ) реформа де-факто відбулася лише формально, не змінивши суті відносин.

2.1.1. Чому сьогодні «агентами змін» є ОСББ?

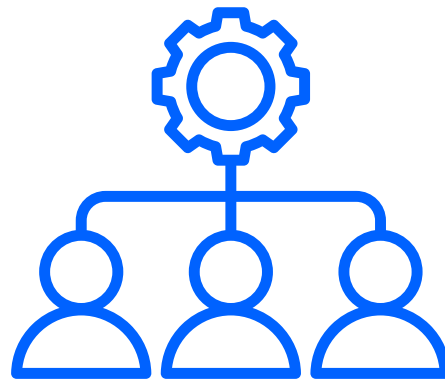
На сьогодні ОСББ нерідко розглядаються як фактично єдиний «дієздатний» суб'єкт, що здатний системно реалізовувати проєкти термомодернізації житлового фонду. Це обумовлено сукупністю правових, фінансових та організаційних факторів.

^[14] Національна ціль України з енергоефективності до 2030 року, затверджена Кабміном у 2021 році, передбачає обмеження первинного споживання енергії на рівні не більше 91,5 млн тонн у.н.е. та кінцевого споживання не більше 50,5 млн тонн у.н.е. (у.н.е. – умовний тон нафтового еквіваленту). За енергоефективним сценарієм це означає скорочення споживання на 22,3% первинної та 17,1% кінцевої енергії порівняно з базовим сценарієм, шляхом термомодернізації будівель, обліку послуг, зниження втрат у мережах та переходу на електротранспорт.

З правової точки зору, ОСББ є зрозумілим для всіх учасників процесу термомодернізації — і для ФЕМ, і для кредиторів, і для підрядників, і головне — для самих співвласників. Насамперед, ОСББ має статус юридичної особи, може від власного імені виступати учасником цивільних правовідносин — отримувати кредити, укладати договори з підрядниками тощо. При цьому така юридична особа в силу закону автоматично об'єднує всіх співвласників конкретного багатоквартирного будинку. Всі без винятку співвласники будинку, в якому створено ОСББ, зобов'язані безумовно сплачувати внески об'єднанню, завдяки чому фінансові рішення ОСББ є забезпеченими.

Водночас створення ОСББ у багатоквартирному будинку передбачає, що сам будинок переходить в управління об'єднання. За рішенням загальних зборів ОСББ може управляти й до певної міри розпоряджатися спільним майном багатоквартирного будинку, що включає, зокрема, і заміну елементів такого спільного майна (наприклад, встановлення енергоефективного обладнання). Отже, з юридичної точки зору, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку — це і є самі співвласники, але організовані у зрозумілу юридичну особу.

З організаційної точки зору, виконавчим органом ОСББ є його правління, яке зазвичай обирається з числа самих співвласників. Співвласники розуміють, що управління будинком перебуває в руках осіб, яких вони можуть у будь-який момент переобрати та замінити. Наявність постійно діючого органу управління, який перебуває в постійному контакті та під контролем співвласників, дозволяє швидше та ефективніше виконувати рішення, ухвалені загальними зборами.



З фінансової точки зору, кошти ОСББ є коштами співвласників багатоквартирного будинку. Коли співвласники сплачують внески до ОСББ, вони розуміють, що кошти йдуть не якійсь «незрозумілій» сторонній організації, а їхньому об'єднанню, рахунок якого контролюється їхнім же правлінням. Це формує вищий рівень довіри між співвласниками. Звичайно, з такою структурою всім учасникам ринку комфортно мати справу. ОСББ вже продемонстрували здатність до самоорганізації, проведення енергоаудитів та адміністрування складних проєктів. Це робить їх найбільш підготовленим сегментом для впровадження енергоефективних заходів. Тож не дивно, що основний оператор державної підтримки — Фонд енергоефективності — у своїй флагманській програмі «Енергодім» визначає бенефіціарами та заявниками виключно ОСББ.

Така зосередженість на ОСББ стає ще краще зрозумілою, якщо проаналізувати роботу управителів. На відміну від ОСББ, управитель для співвласників є стороннім суб'єктом. Співвласники не є засновниками чи власниками компанії-управителя і, не маючи корпоративних прав, не можуть його контролювати. На відміну від ОСББ, де відносини є статутними, відносини між співвласниками та управителем є договірними. Кошти, які сплачують співвласники, надходять на рахунок, який управитель відкриває на власне ім'я. На жаль, це призводить до значно меншої довіри: як з боку співвласників до управителя, так і з боку управителя до співвласників (адже він не може бути впевнений, що одного дня його не змінять на конкурента).

У таких умовах часом виникають ризикові ідеї простих рішень — наприклад, 100% створення ОСББ у всіх будинках. Втім, такий шлях є хибним, адже створення ОСББ є наслідком внутрішньої готовності співвласників узяти на себе відповідальність. Якщо ж співвласники досі працюють з управителем і не бажають брати цю відповідальність на себе, то автоматичне чи примусове її покладання стане лише фікцією.

Але ОСББ охоплюють лише до 1/4 багатоквартирних будинків в Україні. І не слід забувати, що співвласники решти багатоквартирних будинків, у яких не створено ОСББ, так само юридично можуть приймати рішення більшістю голосів і навіть укладати правочини, що є юридично обов'язковими для всіх співвласників. Це стало можливим **завдяки законодавчим реформам в управлінні багатоквартирними будинками 2015 року.**

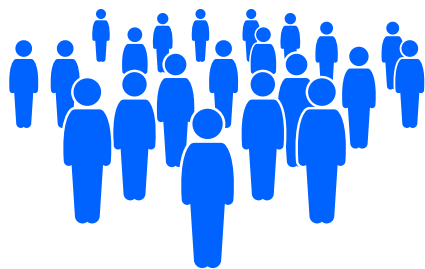
2.1.2. Суть законодавчих змін 2015-2017 років

Форми управління багатоквартирними будинками

Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», який набрав чинності 1 липня 2015 року, передбачив низку ключових змін як для будинків, де створено ОСББ, так і для будинків, де ОСББ не створено.

Насамперед, Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» визначив три форми управління багатоквартирним будинком:

- безпосередньо співвласниками (без створення ОСББ як юридичної особи та без залучення управителя),
- через створене співвласниками ОСББ,
- через залученого співвласниками управителя.



Обрання форми управління є виключною компетенцією самих співвласників багатоквартирного будинку. Як виняток, для співвласників, які до 1 липня 2016 року самостійно не обрали форму управління, Закон передбачав разове призначення управителя на конкурсних засадах органом місцевого самоврядування (згодом граничний строк проведення таких конкурсів неодноразово переносився через законодавчі зміни).

Право голосу» для всіх багатоквартирних будинків

Але найважливішою новелою згаданого Закону стало надання абсолютно рівних прав усім співвласникам. Зокрема, було ліквідовано поділ на «членів» та «не членів» ОСББ. Для всіх без винятку багатоквартирних будинків — незалежно від того, створено в них ОСББ чи ні — було запроваджено принцип прийняття спільних рішень встановленою більшістю голосів.

Це означало фундаментальну зміну: якщо раніше ОСББ створювалися для того, щоб співвласники мали фактичну можливість приймати спільні рішення, то тепер створювати юридичну особу виключно заради самої процедури прийняття рішень не обов'язково. Співвласники будь-якого будинку, навіть без створення ОСББ, отримали право проводити збори та, за потреби, письмове опитування для прийняття всіх необхідних рішень.

Згідно зі статтею 10 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», **всі рішення співвласників багатоквартирного будинку приймаються більшістю в понад 50% голосів** (які пропорційні до площі належних співвласникам квартир і нежитлових приміщень). Лише для найважливіших питань, як-от відключення від мереж централізованого тепlopостачання, вимагається більшість у понад 75% голосів. **Ще раз наголосимо — створювати ОСББ для цього Закон не вимагає!**

Перелік рішень, які співвласники можуть прийняти, не обмежений, і не залежить від створення ОСББ. Закон спеціально виділяє і прямо називає, зокрема, рішення про:

- розпорядження спільним майном багатоквартирного будинку, встановлення, зміну та скасування обмежень щодо користування ним,
- визначення управителя та його відкликання, затвердження та зміну умов договору з управителем,
- обрання уповноваженої особи (осіб) співвласників під час укладання, внесення змін та розірвання договору з управителем, здійснення контролю за його виконанням,
- визначення повноважень управителя щодо управління багатоквартирним будинком,
- **проведення поточного і капітального ремонтів, реконструкції, реставрації спільного майна багатоквартирного будинку та визначення підрядників для виконання таких робіт,**
- визначення переліку та розміру витрат на управління багатоквартирним будинком.

Обов'язковість спільних рішень та їх виконання

Не менш важливим за надання практичної можливості приймати спільні рішення усім співвласникам усіх багатоквартирних будинків стало забезпечення обов'язкового виконання цих рішень. Так, та сама ст. 10 Закону передбачає, що **«рішення зборів співвласників є обов'язковими для всіх співвласників, включаючи тих, які після прийняття таких рішень набули право власності на квартиру чи нежитлове приміщення»**. А ст. 7 передбачає, що в разі відчуження квартири чи нежитлового приміщення «новий власник набуває усіх обов'язків попереднього власника як співвласника».

Для виконання фінансових зобов'язань важливе положення статті 8 про те, що «обсяг зобов'язань та відповідальності кожного співвласника за договором, який є обов'язковим для всіх співвласників, визначається пропорційно до його частки співвласника». Це передбачає, по-перше, **наявність обов'язкових для всіх співвласників договорів** (тих, де співвласники в сукупності виступають як одна, хоч і «множинна», сторона), а по-друге — **можливість стягнення грошових зобов'язань, у кінцевому підсумку, з кожного конкретного співвласника**. Знову-таки, це передбачено для всіх багатоквартирних будинків незалежно від того, чи створено в них ОСББ.

Додатково, стаття 12 Закону передбачає, що до витрат на управління багатоквартирним будинком, зокрема, належать витрати на утримання, реконструкцію, реставрацію, проведення поточного і капітального ремонтів, технічного переоснащення спільного майна у багатоквартирному будинку, а також **«витрати, пов'язані з виконанням зобов'язань за кредитним договором, укладеним за програмами Фонду енергоефективності»**.

Такі витрати є обов'язковими для всіх співвласників. Невикористання власником належної йому квартири чи нежитлового приміщення або відмова від використання спільного майна не є підставою для ухилення від здійснення витрат на управління багатоквартирним будинком.

Більше того, Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» передбачив, що реалізувати прийняті рішення співвласники можуть не лише через статутні органи ОСББ, але й — якщо ОСББ не створене — шляхом призначення уповноваженої особи, якій доручається укладення відповідних правочинів. Йдеться не про одну «уповноважену особу на всі випадки життя», а про конкретні випадки, коли певна особа діє від імені співвласників. Випадки обрання такої особи, уповноваженої на вчинення певних дій від імені співвласників, кілька разів згадуються в тексті Закону. При цьому особливу роль Закон відвів управителю багатоквартирного будинку, який нерідко виступає саме в ролі особи, уповноваженої співвласниками на вчинення певних дій і правочинів.

2.1.3. Статус і роль управителів багатоквартирних будинків

Управління багатоквартирним будинком управителем здійснюється на підставі договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком, що укладається згідно з типовим договором. Управитель і співвласники за домовленістю визначають ціну послуг управителя та конкретний обсяг послуг, які він надаватиме. Закон не забороняє розширювати перелік таких послуг у договорі та ніяк не обмежує розмір плати управителю.

Більше того — **Закон не забороняє управителю укладати зі співвласниками будь-які інші договори, додатково до договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком.** І якщо останній укладається на один рік (з можливістю автоматичної пролонгації), то на такі «інші» договори це обмеження не поширюється. Не всі управителі усвідомлюють та використовують таку можливість, хоча вона дає їм практичний шанс «прив'язати» до себе клієнтів через додаткові послуги. І такими додатковими послугами могла би бути організація енергоефективних заходів.



Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» визначає лише загальні умови роботи управителів. Докладніші правила визначив прийнятий 2017 року новий Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Ключові положення згаданого Закону, які дозволяють управителям працювати так само гнучко, як це роблять ОСББ, такі:

1. Закон вимагає, щоб управитель вів окремий облік доходів і витрат щодо кожного багатоквартирного будинку, який перебуває в його управлінні, та забезпечував співвласникам багатоквартирного будинку вільний доступ до цієї інформації щодо їхнього будинку в порядку, передбаченому договором.

2. Закон дозволяє управителю за дорученням співвласників здійснювати накопичення коштів на реконструкцію, реставрацію, проведення капітального ремонту, технічного переоснащення спільного майна у багатоквартирному будинку.

3. Закон вимагає, щоб у разі накопичення управителем коштів на вищезазначені цілі управитель відкрив для приймання платежів та проведення розрахунків за кожним багатоквартирним будинком, що перебуває в його управлінні, окремий банківський рахунок та забезпечити співвласникам багатоквартирного будинку вільний доступ до інформації про рух коштів на відповідному рахунку. Кошти такого рахунку є власністю співвласників багатоквартирного будинку та використовуються виключно за цільовим призначенням.

4. У разі припинення дії договору про надання послуг з управління багатоквартирним будинком залишок коштів, що обліковуються на день припинення договору управління на таких окремих банківських рахунках, повертається кожному із співвласників, які вносили відповідну плату, якщо інше не передбачено договором або рішенням співвласників.

Ці положення в сукупності дозволяють співвласникам приймати рішення про проведення енергоефективних заходів, доручати їх виконання і збір коштів управителю, а управителям — відокремити такі кошти співвласників від власних, не визнавати їх своїм доходом та не піддавати їх ризику стягнення за боргами самого управителя. За ці додаткові послуги з організації енергоефективних робіт управителі могли би отримувати від співвласників додаткову плату до плати за послугу з управління.

На жаль, нині в Україні практично немає управителів, які би користувалися цими можливостями, наданими законом.

2.1.4. Чому управителі не стали «агентами змін»?

У попередній главі ми з'ясували, що теоретично багатоквартирні будинки, які перебувають в управлінні управителів, мають всі законодавчі передумови для того, щоби стати частиною програм з впровадження енергоефективних заходів:

- співвласники таких будинків мають всі можливості для прийняття спільних рішень, в тому числі фінансових, прийняття відповідних зобов'язань та укладання договорів,
- управителі таких будинків можуть укладати зі співвласниками додаткові договори про додаткові послуги за додаткову плату, а також «адмініструвати» кошти співвласників, не змішуючи їх зі своїми.

Чому ж управителі не стали такими «агентами змін», як ОСББ? Вочевидь, річ не лише в «активніших» чи «пасивніших» співвласниках.

Що не спрацювало в реформі 2015-2017 років?

Згідно з архітектурою реформи, закладеною в Законі України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» та розвиненою в новому Законі України «Про житлово-комунальні послуги», роль органів місцевого самоврядування в сфері управління багатоквартирними будинками мала суттєво знизитися. Фактично, ОМС повинні були виступити каталізаторами створення ринку й на цьому припинити втручання. Так, у будинках, де співвласники протягом визначеного законом терміну самостійно не визначилися з формою управління (не створили ОСББ і не обрали управителя самостійно), **ОМС були зобов'язані провести відкриті, прозорі конкурси для призначення управителів.**

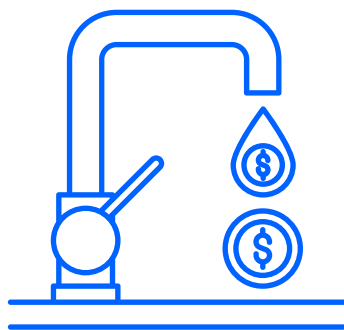
Логіка законодавця полягала в тому, що відкриті конкурси зруйнують монополію комунальних «ЖЕКів», відкриють ринок для приватних професійних компаній, створять здорову конкуренцію ціною та якістю, і, як наслідок, підвищать стандарт обслуговування житла до рівня, який дозволить говорити про енергоефективність.

Однак на практиці конкурси в абсолютній більшості українських міст перетворилися на фікцію. Замість створення конкурентного середовища, ОМС використали цей законодавчий механізм для легітимізації та консервації монопольного становища існуючих на ринку підприємств. **Під час проведення конкурсів у 2016-2019 роках у багатьох обласних центрах «конкурси» призвели до масового перепризначення тих самих комунальних «ЖЕКів», які лише формально набули статусу управителя, не змінивши при цьому ні філософії управління, ні суті відносин, ні якості послуг.**

Сказане доповнює та ілюструє доступна статистика. Станом на 1 січня 2019 року в Україні^[15]:

- 16,7 % багатоквартирних будинків перебувало в управлінні ОСББ;
- у 6,1 % багатоквартирних будинків управителя було визначено співвласниками самостійно;
- у 21,3 % багатоквартирних будинків управителя було призначено ОМС за результатами конкурсу.

З одного боку, приватні управителі, які потенційно були готові виходити на ринок і пропонувати альтернативу, зустріли потужний адміністративний та інституційний спротив. З другого боку, ці ж управителі часто виявлялися неготовими до агресивної, кропіткої роботи безпосередньо зі співвласниками («від дверей до дверей») для отримання прямого мандату на управління, намагаючись натомість домовитися з міською владою про розподіл ринку. Проте ОМС, маючи прямий контроль над комунальними підприємствами та розглядаючи їх як своєрідний адміністративний, економічний і навіть політичний ресурс, не поспішали допускати на ринок «чужих» гравців. Це призвело до того, що ринкові механізми ціноутворення та контролю якості так і не запрацювали, а сектор управління в багатьох містах залишився закритим кластером «для своїх».



Крім того, свій вплив справила відсутність політичної волі на рівні місцевого самоврядування до впровадження непопулярних, але необхідних змін. Керуючись короткостроковими електоральними міркуваннями, ОМС продовжували практику «тарифного популізму», фактично саботуючи виконання законодавства, яке вимагало переходу до вільних договірних цін на послуги управителів.

Економічна модель управління багатоквартирним житлом була системно спотворена через два взаємопов'язані фактори:

- ручне регулювання тарифів всупереч законодавству,
- пряме та приховане субсидування комунальних підприємств.

Закон України «Про житлово-комунальні послуги» чітко визначає, що ціна на послугу з управління багатоквартирним будинком є договірною і визначається за згодою сторін (співвласників та управителя). Втручання органів місцевого самоврядування у цей процес не передбачено, окрім випадків проведення конкурсу, де ціна є результатом конкурсної пропозиції. Проте, ОМС у багатьох містах продовжували де-факто встановлювати або обмежувати ціни на послуги для підконтрольних комунальних управителів на заниженому рівні. Юридично це «оформлювалося» в різні способи — включаючи внесення змін до раніше укладених договорів про управління (на що ОМС не мали повноважень, адже стороною договору були співвласники конкретного багатоквартирного будинку) або проведення нових конкурсів (на що ОМС, один раз провівши конкурс, також не мали повноважень). Залежність керівників комунальних підприємств від ОМС дозволяла останнім вдаватися і до «просто» негласної заборони ініціювати перегляд цін на послуги.

Це створювало у співвласників багатоквартирних будинків ілюзію «турботи влади про населення», але водночас робило фізично неможливим надання якісних послуг, накопичення коштів на поточні ремонти, не кажучи вже про капітальні інвестиції чи енергоефективні заходи.

Оскільки робота за штучно заниженими цінами неминуче призводила до збитковості комунальних управителів, ОМС нерідко «підтримували» підприємства коштами місцевого бюджету. Це відбувалося через механізм поповнення статутних капіталів комунальних підприємств, закупівлю техніки тощо. Свою негативну роль відіграють такі практики, коли місцеві програми не вимагають частки співфінансування від співвласників або ж підмінюють фактичну участь співвласників внеском комунального підприємства.

Така практика створила додатковий економічний бар'єр для входу на ринок приватного бізнесу та формування здорової конкуренції. Приватний управитель практично не може конкурувати з комунальним підприємством, яке надає послуги нижче собівартості, маючи «фінансову подушку безпеки» у вигляді регулярних бюджетних вливань.

Таке **викривлення ринку призвело до того, що будинками «пасивних співвласників» управляють «пасивні управителі», що не мають жодних стимулів до підвищення ефективності**, оптимізації процесів чи впровадження енергозбереження, оскільки їхнє існування гарантоване місцевим бюджетом і ОМС, а не клієнтом. Відсутність прямого зв'язку між якістю послуг та їх оплатою призвела до демотивації як управителів, так і співвласників.

Для виправлення ситуації немає потреби міняти законодавство — воно вже наявне. Необхідно домогтися просто його виконання.

[Скасування Господарського кодексу України: привід до «перезавантаження»](#)

Прийняття 9 січня 2025 року Верховною Радою України Закону «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» (далі – Закон № 4196-IX) суттєво змінює становище та перспективи комунальних підприємств, у тому числі тих, що є управителями багатоквартирних будинків. Цей Закон не просто скасував Господарський кодекс України, але й як наслідок спонукає до «перезавантаження» всіх комунальних унітарних підприємств.



Одним із ключових елементів цієї реформи є ліквідація організаційно-правової форми «унітарне підприємство» (державне або комунальне). Стаття 13 Закону вимагає, щоб комунальні підприємства були перетворені на товариства з обмеженою відповідальністю чи акціонерні товариства зі 100% часткою територіальної громади в статутному капіталі (для комерційного сектору), або ж у комунальні некомерційні товариства (для некомерційного сектору).

Нині, після набрання чинності згаданою нормою, забороняється створення нових юридичних осіб у організаційно-правових формах державного підприємства, комунального підприємства, спільного комунального підприємства тощо.

Також через три роки та шість місяців з дня набрання чинності Законом запроваджуються обмеження на внесення змін до статутів існуючих комунальних підприємств та до інформації, що про них міститься в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Так, дозволяється вносити лише зміни до реєстраційної справи, пов'язані з припиненням юридичної особи, зміною керівника, банкрутство та деякі інші. Це «заморожує» статутні документи (неможливо змінити розмір статутного капіталу, цілі та види діяльності, інформацію про органи управління тощо) та **спонукає ОМС провести реорганізацію належних територіальній громаді комунальних підприємств у господарські товариства або комунальні некомерційні товариства.**

Крім того, забороняється передавати підприємствам майно на праві господарського відання або на праві оперативного управління — навіть існуючим! **Це позбавляє ОМС можливості поповнювати статутний капітал комунальних підприємств та передавати їм додаткове майно.**

Що це на практиці означає для комунальних управителів? Насамперед — ОМС будуть значно обмежені в можливостях фінансової підтримки комунальних підприємств, а відтак — матимуть менше можливостей штучно стримувати й викривлювати ринкові ціни на управління багатоквартирними будинками.

Крім того, рано чи пізно комунальні підприємства доведеться перетворити на господарські товариства, як того вимагає вищезазначений Закон. Статути нових господарських товариств повинні будуть відповідати законам «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» та «Про акціонерні товариства». Це означає запровадження нових органів і принципів управління.

Але найважливішою зміною видається той факт, **що перетворення комунальних підприємств на господарські товариства відкриває шлях до їх прозорої повної або часткової приватизації** та, як наслідок, поліпшення корпоративного управління. Територіальні громади можуть продати свою частку (чи її частину) в статутному капіталі такого господарського товариства приватним інвесторам.

Успіх такого «перезавантаження» залежить не лише від нового законодавства, але й від якості його виконання на місцях. Міста, які зможуть побудувати ефективні системи корпоративного управління та отримують сучасні та ефективні сервісні компанії. Для самих комунальних управителів обмеження можливостей бюджетної підтримки означатиме вибір між «змінитися» і «збанкрутувати». А нового комунального управителя, як раніше, ОМС вже не зможе створити так легко.

І хоча остаточне рішення про перетворення комунальних підприємств на господарські товариства залишається за ОМС, **державні програми підтримки енергоефективності можуть заохочувати таке перетворення, допускаючи до участі лише тих управителів, діяльність яких приведена у відповідність до вимог законодавства.**

2.2 Фінансові інструменти для управителів та енергосервісних компаній

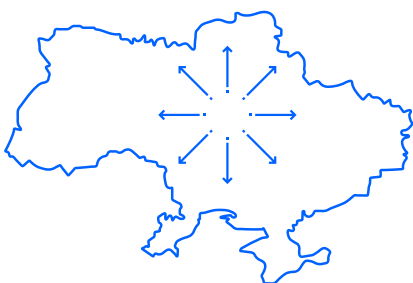
2.2.1. Практичний досвід впровадження й фінансування заходів співвласниками багатоквартирних будинків, де не створено ОСББ

Описані вище юридичні можливості співвласників багатоквартирних будинків за допомогою управителя залучати фінансування і впроваджувати ті чи інші заходи в своїх будинках є не теоретичними припущеннями, а реальністю, підтвердженою практичним досвідом впровадження місцевих програм підтримки в містах України, як-от у Києві, Тернополі, Ужгороді та інших.

Так, наприклад, Положення про співфінансування реконструкції, реставрації, проведення капітальних ремонтів, технічного переоснащення спільного майна у багатоквартирних будинках міста Києва^[16], затверджене рішенням Київської міської ради від 22 грудня 2016 року № 780/1784, передбачає надання співфінансування з місцевого бюджету на капітальний ремонт, реконструкцію, реставрацію, технічне переоснащення спільного майна багатоквартирного будинку. Механізм передбачає, що співвласники багатоквартирного будинку, де не створено ОСББ, проводять збори співвласників, приймають відповідні рішення, збирають свою частку фінансування (30%), а місцевий бюджет надає 70% фінансування. За Положенням, організатором і замовником робіт виступає КП «Київжитлоспецексплуатація», і співвласники повинні обрати уповноважену особу на укладання договору з цим підприємством, після чого переказати йому свою частку фінансування.

Протягом останніх років, особливо до повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, цей механізм було реалізовано на практиці в багатьох багатоквартирних будинках міста Києва. Співвласники дійсно проводили збори, обирали роботи до виконання, уповноважену особу, збирали кошти та виконували роботи. Сам підхід був розширений і масштабований.^[17]

Досвід Києва цікавий тим, що до організації та виконання робіт було залучено «стороннє» для співвласників підприємство - КП «Київжитлоспецексплуатація» - що створює прецедент співпраці співвласників не лише з управителями, але й іншими організаціями. Цей приклад дозволяє розглянути вихід на ринок багатоквартирних будинків, де не створено ОСББ, енергосервісних компаній (ЕСКО).



Тобто, **принципова здатність співвласників будинків без ОСББ приймати спільні рішення, виступати стороною договору, накопичувати і витрачати фінансовий ресурс була неодноразово доведена на практиці.** І ми можемо стверджувати, що, коли йдеться про порівняно невеликі суми власного внеску співвласників та грант (безповоротну фінансову допомогу), який переказується з місцевого бюджету організатору робіт чи безпосередньо їх виконавцю, цей досвід може бути відносно легко масштабований у масштабах країни.

^[16]https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_zatverdzhennya_polozhennya_pro_spivfinansuvannya_rekonstruktsi_restavratsi_provedennya_kapitalnih_remontiv_tekhnichnogo_pereosnaschennya_spilnogo_mayna_u_bagatokvartirnih_budinkakh_mista_kiyeva/gzlwmxmozk_780-1784/

^[17]<https://golos.kyivcity.gov.ua/news/enerhoefektyvnyi-kyiv-prohramy-dlia-pidvyshchennia-enerhostiikosti-zhytlovykh-budynkiv>

Однак ситуація ускладнюється, коли необхідно залучати кредитні кошти. За чинними вимогами, фінансова установа (банк) не може видати кредит знеособленим «співвласникам будинку за певною адресою». Її клієнт має бути чітко ідентифікований. Тож таким клієнтом міг би виступити управитель. Але управитель не має стимулів брати від власного імені кредит для ремонту чи поліпшення чужої власності. Щоб піти на це, він повинен бути впевнений у поверненні коштів співвласниками, отримати адекватну плату за ризик, а ще краще — взагалі усунути ризики. Вирішення цієї дилеми вимагає нових юридичних та фінансових конструкцій. На щастя, їх цілком можна реалізувати в рамках чинного законодавства.

2.2.2. Модель для управителів: лізинг + грант

Отже, аналіз поточного стану ринку фінансових послуг свідчить, що класичне банківське кредитування не слід розглядати для співвласників багатоквартирних будинків, у яких не створено ОСББ. Банківські та інші фінансові установи висувують суворі вимоги до ідентифікації позичальника, і неструктурована сукупність фізичних осіб-співвласників не буде прийнятною стороною кредитного договору.

Водночас, штучне або примусове створення ОСББ чи їх аналогів в статусі юридичних осіб виключно заради участі у програмах фінансування є недоцільним та таким, що може лише дискредитувати ідею об'єднання.

Тож вирішенням проблеми лишається залучення існуючого інституційного посередника — управителя багатоквартирного будинку. Управитель вже має договірні відносини зі співвласниками, володіє технічною інформацією про будинок та здійснює управління фінансовими потоками (збір внесків).

З огляду на мінімізацію ризиків та привабливість для управителів, оптимальною фінансово-правовою конструкцією для залучення управителів видається модель фінансового лізингу обладнання (через ФД) у поєднанні з безповоротним грантом (через ФЕЕ)^[18].

Загальна концепція та переваги лізингової моделі

Суть лізингової моделі полягає у тому, що управитель виступає формальним отримувачем обладнання та гранту, діючи в інтересах та за рахунок співвласників.

Ключові переваги лізингу:

- Зниження ризиків для лізингодавця (ФД): право власності на енергоефективне обладнання залишається за ФД до моменту повної сплати лізингових платежів. Це виступає надійним забезпеченням зобов'язань;
- Зниження ризиків для лізингоотримувача (управителя): управитель не ризикує власним майном, адже «забезпеченням» виступає об'єкт лізингу (наприклад, обладнання ІТП чи сонячні панелі), а зобов'язання покриваються цільовими внесками співвласників;
- Зменшення фінансового навантаження: грант від ФЕЕ спрямовується на погашення значної частини вартості об'єкта лізингу, зменшуючи суму, яку мають сплатити співвласники.

^[18] Ми свідомі об'єктивних обмежень лізингової моделі порівняно з кредитною, та не відкидаємо останньої. Мета цього Звіту і цього розділу - продемонструвати перспективи й можливості саме лізингової моделі, яка поки що є недооціненою, але в той же час може бути досить привабливою як для управителів і співвласників, так і для Фонду декарбонізації та банків.

Допоміжна роль місцевих і державних гарантій

Впровадження моделі «лізинг + грант» може зіштовхнутися з проблемою недостатнього забезпечення зобов'язань з боку управителів. Оскільки специфічне енергоефективне обладнання після монтажу може стати неліквідним для вилучення, лізингодавець (ФД або банк) несе підвищені ризики.

Вирішенням цієї проблеми могли би стати місцеві гарантії. ОМС могли би надавати часткові гарантії виконання зобов'язань управителями, які пройшли відбір ФЕЕ та ФД (ОМС також можуть висувати власні додаткові вимоги). Це не вимагає негайних витрат з бюджету, але слугує потужним сигналом довіри для фінансових установ.

На національному рівні доцільно поширити механізм портфельних державних гарантій (аналогічно до програми 5-7-9%, про яку ми говорили в попередньому звіті) на управителів багатоквартирних будинків, що дозволить банкам активніше кредитувати цей сегмент без вимоги твердої застави.

Юридична конструкція моделі

Розглянемо можливий варіант реалізації запропонованої лізингової моделі з організаційно-правової точки зору, поетапно.

«Нульовий» етап. Управитель готує розрахунки, проекти договорів, проводить інформування співвласників багатоквартирного будинку про можливості впровадження енергоефективних заходів, а також про фінансовий бік реалізації проекту.



Перший юридично значимий етап - прийняття рішення співвласниками багатоквартирного будинку. За ініціативою управителя скликаються збори співвласників, на яких приймається рішення про:

- впровадження енергоефективних заходів,
- затвердження кошторису (включаючи перелік і вартість робіт та обладнання, а також винагороду управителя за організацію процесу, яка може бути поставлена в залежність від досягнутої економії енергоресурсів),
- розмір цільових внесків/платежів співвласників на впровадження енергоефективних заходів,
- обрання уповноваженої особи від співвласників для підписання договору з управителем.

Після прийняття рішення належною більшістю співвласників управитель має забезпечити правильне оформлення рішення та підписання договору між ним і співвласниками (в особі уповноваженої ними особи чи осіб). При укладенні такого договору управитель формально діятиме не в статусі управителя багатоквартирним будинком, а тому не буде зв'язаний обмеженнями, які законодавство встановило для договорів про надання послуг з управління багатоквартирними будинками. Це дає певну додаткову свободу обом сторонам.

Другий етап - укладення договору між співвласниками та управителем. Слід розглянути застосування однієї з двох правових конструкцій.

Найпростіший і найбільш зрозумілий варіант - договір підряду. Управитель виступає «генеральним підрядником» і повністю несе перед співвласниками відповідальність за виконання робіт та їхню якість. Недоліком цього варіанту може бути необхідність для управителя визнати всі надходження від співвласників як свій дохід (з відповідними податковими наслідками), хоча по суті кошти співвласників проходять через руки управителя «транзитом».

Трохи складнішим для сприйняття, але тим не менше більш відповідним суті відносин, є договір комісії (і ми рекомендуємо розглядати його як основний варіант).

Управитель виступає комісіонером, який зобов'язується за дорученням співвласників (комітентів) за плату вчинити один або кілька правочинів (укласти договори лізингу та гранту) від свого імені, але в інтересах і за рахунок співвласників. Перевагою такого підходу є те, що оподатковуваним доходом управителя є лише його комісійна винагорода, а не вся сума «транзитних» коштів, що проходять через руки управителя.



На практиці може виявитися необхідним поєднувати різні види договорів, або ж обирати один з варіантів залежно від виду робіт. Тому не можна категорично відкидати одну модель і працювати виключно за іншою. Щоби спростити як власну роботу, так і роботу управителів, а також підвищити довіру співвласників, ФЕЕ і ФД могли би затвердити рекомендовані форми договорів між управителями та співвласниками щодо впровадження енергоефективних заходів.

Як ми вже пояснювали вище, **такі договори між співвласниками і управителем укладаються від імені всіх співвласників одночасно, незалежно від того, як голосував окремий співвласник багатоквартирного будинку.**

Юридична можливість укладення договору, де однією зі сторін виступають усі співвласники будинку, базується на концепції множинності осіб у зобов'язанні, передбаченій цивільним законодавством. У такій конструкції стороною договору (замовником чи комітентом) виступає не одна фізична чи юридична особа, а сукупність усіх власників квартир та нежитлових приміщень конкретного багатоквартирного будинку. Хоча фізично підпис під договором ставить лише одна (або кілька) уповноважених зборами осіб, правові наслідки та зобов'язання виникають безпосередньо для кожного співвласника. Уповноважена особа діє не як самостійний суб'єкт, а як представник спільноти, реалізуючи волю більшості, оформлену протоколом зборів. Це дозволяє уникнути необхідності збирати підписи сотень людей під кожним документом, і зберігає при цьому юридичний зв'язок кожного з них із виконанням умов договору.

Специфіка сторони співвласників як «невизначеної» та водночас множинної полягає в тому, що **зобов'язання прив'язане не до конкретних прізвищ, а до правового статусу власника нерухомості в даному будинку**. Сторона є «множинною», бо складається з багатьох осіб, але її склад є динамічним («невизначеним» на майбутнє), оскільки власники можуть змінюватися. Проте юридично сторона завжди залишається ідентифікованою — це «співвласники багатоквартирного будинку за адресою Х». Така конструкція перетворює сукупність фізичних осіб на єдиного колективного суб'єкта відносин для зовнішніх партнерів, дозволяючи останнім працювати з будинком як з єдиним цілим, незважаючи на відсутність статусу юридичної особи (ОСББ).

Обов'язковість умов договору для нових власників (спадкоємців або покупців квартир) гарантується Законом України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», положення якого ми вже наводили вище. **Зобов'язання за такими договорами слідує за майном: купуючи квартиру, новий власник автоматично набуває не лише право власності на неї, а й частку в спільних правах та обов'язках як співвласник будинку, включаючи зобов'язання за енергоефективними проєктами**. Закон прямо передбачає, що рішення, прийняті встановленою більшістю голосів на зборах співвласників, є обов'язковими для виконання всіма співвласниками, в тому числі тими, хто набув право власності пізніше. Таким чином, зміна прізвищ у Реєстрі речових прав не припиняє і не змінює зобов'язань «множинної сторони» перед управителем чи іншими контрагентами.

Третій етап — відкриття управителем окремого рахунку для реалізації проєкту щодо конкретного багатоквартирного будинку. Управитель відкриває окремий банківський рахунок для конкретного будинку відповідно до ст. 10 Закону України «Про житлово-комунальні послуги», як ми це вже описували вище. Кошти на цьому рахунку є власністю співвласників, а не управителя (хоч він і відкривається управителем від власного імені). На них не може бути звернено стягнення за власними зобов'язаннями управителя. Такий рахунок призначається для надходження цільових платежів від співвласників для реалізації проєкту. Теоретично, на цей же рахунок може надійти сума гранту від ФЕЕ (хоча ми рекомендуємо прямий переказ суми гранту від ФЕЕ до ФД, як показано нижче).^[19] З цього ж рахунку мають проводитися розрахунки з підрядниками та ФД в ході реалізації проєкту. Як ми вже зазначали, закон вимагає, щоб співвласникам багатоквартирного будинку управитель забезпечив доступ до інформації про рух коштів по рахунку.

Четвертий етап - взаємодія з ФЕЕ і ФД. Цей етап передбачає взаємодію одночасно з ФЕЕ і ФД відповідно до їхніх процедур і умов програм для управителів — які ще мають бути розроблені та затверджені фондами. Але слід очікувати, що в цілому послідовність дій буде подібною до тої, яку передбачають чинні програми фондів. Тож можемо приблизно змодельовати її на основі наявного досвіду.

^[19] Такі рахунки не є чимось новим для законодавства і практики України, і як приклад можна навести окремі поточні рахунки для вчинення нотаріальних дій з прийняття грошових сум у депозит нотаріусів, про які спеціально згадує Інструкція про порядок відкриття та закриття рахунків користувачам надавачами платіжних послуг з обслуговування рахунків, затверджена постановою Правління НБУ від 29.07.2022 № 1621, та які покликані забезпечити вчинення нотаріусами нотаріальних дій, передбачених статтею 537 Цивільного кодексу України та статтею 85 Закону України «Про нотаріат». Хоча рахунок відкривається на ім'я нотаріуса, кошти, що на ньому знаходяться, не є його власністю. Нотаріус виступає лише як уповноважена особа, що забезпечує зберігання та передачу цих коштів належному отримувачу (депоненту або кредитору). Таким чином, ці кошти захищені від звернення стягнення за власними зобов'язаннями нотаріуса, оскільки вони мають цільове призначення — виконання зобов'язань перед третіми особами.

Управитель ініціює участь у проєкті, подаючи пакети документів (заявки) до обох фондів. Після отримання схвалення від ФЕЕ і ФД відбувається укладання договору фінансового лізингу між управителем і ФД та грантового договору між управителем і ФЕЕ. Якщо було обрано рекомендований нами вище варіант відносин між співвласниками та управителем, заснований на договорі комісії, **договори з фондами управитель як комісіонер може укласти хоч і від свого імені, але за рахунок та в інтересах співвласників багатоквартирного будинку**. Про це повинно бути зроблене застереження у відповідних договорах. Як ми зазначали раніше, в такому разі набуто за такими договорами майно вважатиметься власністю співвласників багатоквартирного будинку, а не управителя.

Відповідно до договору лізингу, ФД (як покупець) оплачує вартість обладнання постачальнику обладнання, якого обрав управитель (відповідно до умов програм та схваленої заявки). З моменту поставки обладнання воно переходить у користування управителя/співвласників багатоквартирного будинку, але право власності залишається за ФД.

Слід розуміти, що вартість монтажних та пусконаладжувальних робіт, як правило, не покривається лізингом. Ці витрати оплачуються управителем за рахунок коштів, накопичених на окремому рахунку співвласників, про який йшлося вище.



Після завершення робіт Управитель подає до ФЕЕ фінальний пакет документів (акти виконаних робіт, фотофіксація, паспорт обладнання тощо). Фахівці ФЕЕ здійснюють перевірку (документальну та, за потреби, виїзну) на предмет відповідності встановленого обладнання заявленим характеристикам та вимогам програми фонду. ФЕЕ затверджує Заявку на виплату гранту та визначає фінальну суму компенсації (наприклад, 70% від вартості прийнятих витрат на обладнання).

Після цього відбувається погашення основної частини боргу. Можливі варіанти:

- Кошти надходять на окремий рахунок, відкритий управителем для реалізації проєкту, як про це йшлося вище, і вважаються власністю співвласників багатоквартирного будинку. Тоді управитель у день отримання гранту (або у строк, встановлений договором) перераховує всю суму гранту на рахунок ФД як дострокове погашення частини вартості об'єкта лізингу;
- Якщо це передбачено умовами програм фондів та відповідними договорами з управителем, ФЕЕ переказує суму гранту напряму ФД.

За фактом отримання коштів ФД фіксує погашення значної частини тіла боргу (лізингових платежів) і здійснює перерахунок залишку заборгованості. Формується новий графік лізингових платежів для співвласників на залишкову суму (наприклад, на 30% вартості) з розбивкою на визначену програмою кількість років (наприклад, на 3-5 років).

П'ятий, фінальний, етап — остаточна сплата лізингових платежів. Управитель щомісяця збирає внески співвласників на окремий рахунок й вносить лізингові платежі до ФД.

Після повної виплати залишку вартості право власності на обладнання переходить від ФД до співвласників багатоквартирного будинку (згідно з договором комісії).

ФЕЕ проводить моніторинг сталого функціонування об'єкта протягом визначеного періоду (наприклад, 2-3 роки).

Умови відбору проєктів (критерії відповідності управителів)

Для мінімізації ризиків фонди повинні запровадити жорсткі кваліфікаційні вимоги до управителів-учасників програми.

Базовими вимогами повинні бути:

1. Належна організаційно-правова форма. Не повинні прийматися заявки від управителів, які функціонують в організаційно-правових формах, скасованих у зв'язку зі скасуванням Господарського кодексу України. Хоча законодавство надає певний перехідний період для перетворення комунальних підприємств на господарські товариства, ФЄЕ і ФД доцільно від самого початку виключити з числа претендентів тих, хто не привів свою діяльність у відповідність до нових вимог. Адже в подальшому законодавчі обмеження, передбачені для «застарілих» організаційно-правових форм можуть негативно позначитися на їхній роботі та поставити під загрозу реалізацію проєкту.

2. «Юридична та фінансова легітимність»:

- Управитель повинен мати чинний та належно складений договір управління, укладений на підставі рішення зборів співвласників конкретного будинку. Договори, підписані органом місцевого самоврядування на підставі конкурсу (без волевиявлення співвласників), хоч і дають управителю формальну правову підставу для надання послуг, але водночас демонструють пасивну позицію як співвласників, так і самого управителя;
- Управитель повинен продемонструвати високий рівень збору плати за послугу з управління — інакше він виявиться нездатним збирати й додаткові платежі в рамках реалізації проєкту.

3. Фінансова прозорість:

- підтвердження ведення окремого (побудинкового) бухгалтерського обліку доходів і витрат,
- наявність відкритого окремого банківського рахунку для розрахунків за проєктом щодо конкретного багатоквартирного будинку.

4. Наявність мандату від співвласників на реалізацію проєкту. Управитель повинен надати протокол зборів співвласників про участь у проєкті, а також окремий договір (комісії або підряду) зі співвласниками про реалізацію проєкту.

Такі вимоги можуть видатися надто жорсткими, але вони абсолютно виправдані з точки зору «відсіювання» управителів, які не здатні виконати проєкт належним чином. Водночас такі вимоги сприятимуть зміцненню ринкових позицій тих управителів, які вміють працювати зі співвласниками й готові розвиватися. Навіть якщо на початках фонди приймуть одиничні заявки від управителів, з кожним роком їх ставатиме більше.

Підвищення довіри через прозорість закупівель

Додатковою умовою участі управителів (незалежно від форми власності) у програмах ФЄЕ та ФД має стати проведення закупівель товарів та робіт через електронну систему Prozorro. Оскільки в запропонованій моделі управитель розпоряджається не власними коштами, а фінансовим ресурсом державних фондів і цільовими внесками співвласників, він повинен гарантувати, що вартість енергоефективного обладнання та монтажних робіт є ринковою та визначеною на конкурентних засадах.

Використання системи Prozorro вирішує подвійну проблему довіри. По-перше, це знімає ризики завищення цін і змови з постачальниками. По-друге, це слугує потужним аргументом для «пасивної більшості» співвласників: вони отримують документальне підтвердження того, що обраний підрядник запропонував найкращу ціну, а їхні кошти витрачаються ефективно. Технічно це не створює бар'єрів для приватних управителів, оскільки функціонал системи дозволяє проводити комерційні торги або спрощені закупівлі будь-яким юридичним особам.

Економіка проєкту очима співвласників

Запропонована модель не вимагає від співвласників значної акумуляції коштів на старті (лише на супутні монтажні роботи). Найвартісніша складова — обладнання — надається у лізинг. Там, де застосування лізингової моделі є обмеженим або неможливим, залучається кредит (від ФД або комерційних банків^[20]). Очікується, що 50-70% вартості обладнання (робіт і матеріалів) покриється грантом ФЕЕ. Залишок у 30-50% вартості буде розподілено на кілька років і сплачуватиметься окремо, додатково до плати за послугу з управління.

В той же час проведені заходи, як очікується, знизять витрати співвласників на оплату теплової енергії (опалення). Однією з важливих задач управителя буде інформувати співвласників про реально досягнуту економію та забезпечити максимальну прозорість розрахунків, щоб на фінальному етапі співвласники не почувалися «обдуреними». Також зобов'язання з досягнення певного рівня економії енергоресурсів мають бути від самого початку озвучені та зафіксовані в договорі між співвласниками й управителем.

2.2.3. Можливості адаптації моделі до роботи з ЕСКО

Запропонована модель «лізинг + грант» передбачає наявність ключового організатора (агента), який бере на себе зобов'язання перед співвласниками, фондами й підрядниками та координує технічну реалізацію. Хоча пріоритетним суб'єктом є управитель будинку, роль такого організатора може виконувати енергосервісна компанія (ЕСКО).

Переваги ЕСКО

Залучення ЕСКО є доцільним у випадках, коли діючий управитель є пасивним, не має необхідної технічної експертизи або відмовляється брати участь у складних фінансових процедурах, тоді як співвласники мають волю до модернізації, але не створили ОСББ.

На відміну від класичних управителів, для яких енергоефективність є факультативною діяльністю, для ЕСКО це є основним видом бізнесу. ЕСКО володіють спеціалізованими знаннями для проведення енергоаудиту, проєктування та підбору обладнання, що мінімізує технічні ризики проєкту. Крім того, класична модель енергосервісу передбачає оплату послуг компанії виключно за рахунок досягнутої економії енергоресурсів. Це створює додаткові гарантії ефективності для співвласників.

Одночасно недоліком і перевагою є відсутність «прив'язки» ЕСКО до конкретного будинку. З одного боку, ЕСКО мають слабший контакт зі співвласниками, але налагодження такого контакту — справа часу й бажання. Зате з другого боку ЕСКО здатні акумулювати проєкти у різних районах міста чи й у різних містах, і таким чином не залежати від пасивної позиції співвласників. ЕСКО можуть шукати клієнтів будь-де. Це дозволяє їм формувати портфель замовлень, оптимізувати логістику та отримувати кращі цінові пропозиції від постачальників обладнання.

^[20] Цей звіт має за мету продемонструвати нові можливості співпраці управителів багатоквартирних будинків, ФЕЕ і ФД. Оскільки пропоновані моделі не передбачають істотних змін до усталеної практики кредитування, кредитну модель ми окремо не описуємо, але розуміємо її як елемент згаданої співпраці «за замовчанням».

Ризики ЕСКО

Попри очевидні технічні переваги, юридична конструкція співпраці з ЕСКО в будинках без ОСББ містить суттєві ризики, які відсутні у моделі з управителем.

Найбільшим недоліком у роботі з ЕСКО для будинків, що не мають ОСББ, є правовий режим коштів співвласників. Закон України «Про житлово-комунальні послуги» надає право відкривати окремі банківські рахунки, кошти на яких є власністю співвласників, а не номінального власника рахунку, лише управителям. Отже, кошти, перераховані співвласниками на рахунок ЕСКО для погашення лізингових платежів, юридично вважаються власними коштами компанії. У разі банкрутства ЕСКО або накладення арешту на її рахунки за іншими зобов'язаннями, кошти співвласників можуть бути примусово стягнуті виконавчою службою або заблоковані.

Крім того, оскільки ЕСКО не є суб'єктом управління будинком, це може спровокувати «конфлікт доступу». Діючий управитель може вбачати в ЕСКО конкурента або джерело додаткових клопотів і чинити фізичні або бюрократичні перешкоди у доступі до інженерних мереж, що може заблокувати або затягнути в часі реалізацію проєкту. Втім, управитель може виступити «уповноваженою особою» на укладання договору з ЕСКО від імені співвласників, зберігши за собою загальний контроль за виконанням робіт і усунувши (принаймні частково) такий конфлікт.

З тієї ж причини ЕСКО може бути складніше стягувати цільові платежі зі співвласників — фактично, ЕСКО доведеться розбудовувати «з нуля» абонентську службу для роботи зі співвласниками. Ця нібито дрібниця може на практиці стримати частину ЕСКО від роботи з багатоквартирними будинками без ОСББ. З другого боку, ЕСКО можуть в такому разі шукати співпраці з управителем багатоквартирного будинку щодо збору платежів, щоб мати змогу зосередитися на тому, що вони самі вміють робити найкраще — реалізації енергоефективних заходів.



Адаптація договірної моделі для ЕСКО

Для інтеграції ЕСКО у модель «лізинг + грант» необхідно дещо модифікувати структуру договірних відносин. Базовим документом виступатиме енергосервісний договір (можливо, з елементами договору комісії), укладений між співвласниками та ЕСКО.

Також може бути доцільним використання тристоронніх угод, де кошти співвласників акумулюються на рахунку управителя (захищеному законом), а управитель за дорученням співвласників перераховує їх на користь ЕСКО або безпосередньо лізингодавцю (ФД), минаючи транзитні рахунки ЕСКО.

У підсумку, залучення ЕСКО до програм фондів у частині багатоквартирних будинків без ОСББ є можливою, але високоризиковою опцією за поточного законодавства.

Тому доцільно або обмежити участь ЕСКО проєктами, де вони виступають лише технічними підрядниками управителів, або ініціювати законодавчі зміни, що дозволять використання окремих рахунків (аналогічних до тих, що ми описали вище) енергосервісними компаніями, що виконують заходи в багатоквартирних будинках.

3. ВИСНОВКИ Й РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проведений аналіз вказує на те, що національна політика енергоефективності в Україні потребує стратегічного вдосконалення. Існуюча ставка виключно на ОСББ як єдиних «агентів змін» добровільно обмежує вплив держави лише 1/4 багатоквартирних будинків, залишаючи поза увагою «пасивну більшість» (3/4 ринку), де сконцентровані найбільш енергонеефективні будівлі та вразливі домогосподарства. Для виконання вимог оновлених європейських директив (EED та EPBD) та реалізації Національного плану з енергетики та клімату необхідно трансформувати ринок управління житлом та запровадити нові фінансові моделі.

Нижче наведено комплексні узагальнені рекомендації для органів державної влади, місцевого самоврядування, а також ФЕМ і ФД. Специфічні деталі рекомендацій наведено у відповідних розділах цього Звіту.

Ці рекомендації розвивають та доповнюють рекомендації, які ми раніше надали в звіті «Огляд нормативно-правової бази щодо енергоефективності житлових будівель». Рекомендації для органів влади щодо вдосконалення існуючих фінансових інструментів стимулювання енергоефективності житлових будівель», складеному в червні 2025 року.

3.1. Стратегічні пріоритети державної політики

- **Перехід від «підтримки ініціативних» до «стимулювання найгірших»:**

- a. Державна політика має змістити фокус з реактивної підтримки найактивніших співвласників (ОСББ) на проактивне стимулювання енергомодернізації будівель з найгіршими показниками енергоефективності, як того вимагають мінімальні стандарти енергоефективності (MEPS). Орієнтація державної підтримки на досягнення максимальної економії енергоресурсів спонукатиме учасників ринку першочергово звертати увагу на найбільш енергозатратні будинки, де може бути досягнута більша економія за менших капіталовкладень;
- b. Необхідно розробити та юридично закріпити механізм виконання MEPS, який базується на верифікованій економії енергії (наприклад, скорочення споживання на 20-30%), а не на досягненні нормативного класу енергоефективності.

- **Інтеграція політики енергоефективності та соціального захисту:**

- a. Кошти, що спрямовуються на житлові субсидії, мають поступово переорієнтовуватися на заходи з енергоефективності для вразливих домогосподарств;
- b. Для цього слід застосувати поєднання стимулів та вимог: надати вразливим домогосподарствам 100% фінансову підтримку на термомодернізацію, але за умови обов'язкової згоди на проведення робіт. Відмова від модернізації має тягнути за собою ризик втрати права на житлову субсидію.

- **Декарбонізація та відмова від викопного палива:**

- a. Не надавати жодної підтримки для встановлення обладнання, що працює на викопному паливі (газові котли тощо);
- b. Пріоритет у програмах фінансування надавати заходам, що дозволяють досягти найбільшого зниження споживання “на вкладену гривню”, підключенню до ефективного централізованого теплопостачання та інтеграції відновлюваних джерел енергії (теплові насоси, сонячні панелі).

3.2 Рекомендації щодо фінансових механізмів (Фонд енергоефективності та Фонд декарбонізації)

Для охоплення багатоквартирних будинків, які знаходяться в управлінні управителів (без ОСББ), пропонується запустити спільну програму ФЕЕ та ФД для управителів багатоквартирних будинків:

- Розробити фінансовий продукт, де ФД надає обладнання у фінансовий лізинг, а ФЕЕ надає безповоротний грант, що покриває 50-70% вартості цього обладнання;
- Для цього використати правову конструкцію, де управитель діє як комісіонер від імені та за рахунок співвласників, акумулюючи кошти на окремому банківському рахунку, захищеному від стягнень за боргами управителя;
- До участі у програмах допускати лише управителів, які мають чинні та належно укладені договори зі співвласниками багатоквартирного будинку за вибором останніх, а не призначені за результатами конкурсу, проведеного ОМС без волевиявлення співвласників;
- Серед обов'язкових вимог передбачити ведення окремого (побудинкового) обліку доходів/витрат та наявність окремого банківського рахунку для коштів співвласників, захищеного від стягнень за зобов'язаннями самого управителя;
- Не допускати до участі в програмах фондів тих управителів, які працюють в організаційно-правових формах, скасованих зі скасуванням Господарського кодексу України;
- Встановити обов'язкову вимогу для управителів, що братимуть участь у програмах фондів, проводити закупівлі товарів та робіт в рамках таких програм підтримки через систему Prozorro.

3.3. Цифровізація та управління даними

- Створити на базі ЄДЕССБ цифровий журнал будівлі як єдине сховище технічних даних, що є критично важливим для інвентаризації житлового фонду та визначення об'єктів для першочергової модернізації в рамках MEPS;
- Законодавчо зобов'язати виконавців комунальних послуг та операторів систем розподілу відкрити дані про фактичне споживання енергоресурсів по кожному будинку через API для передачі в централізовані бази даних;
- Забезпечити технічну можливість пошуку енергетичних сертифікатів у ЄДЕССБ (її модулях) за адресою будівлі (а не лише за реєстраційним номером), щоб зробити інформацію доступною для співвласників та потенційних покупців житла.

3.4 Рекомендації для органів місцевого самоврядування

- **Завершення реформи управління багатоквартирним житловим фондом:**

- а. Використати скасування Господарського кодексу для реальної корпоратизації комунальних управителів (перетворення на господарські товариства) з подальшою можливістю їх приватизації. Це дозволить створити ринкові стимули для підвищення якості послуг та залучення інвестицій;
- б. Припинити практику дотування комунальних управителів з бюджету, що спотворює конкуренцію.

- **Створення «єдиних вікон з енергоефективності»:**

- а. Організувати на базі ЦНАПів або офісів енергоменеджерів точки контакту «єдині вікна з енергоефективності», які надаватимуть повний супровід співвласникам багатоквартирних будинків та управителям, від енергоаудиту та підготовки заявок на гранти до технічного нагляду;
- б. Забезпечити пріоритетну роботу «єдиних вікон з енергоефективності» з вразливими домогосподарствами та (спів)власниками будинків, що підпадають під вимоги мінімальних стандартів енергоефективності (MEPS).

- **Місцеві гарантії:**

- а. Надавати часткові місцеві гарантії для управителів, які беруть участь у програмах лізингу/кредитування енергоефективності, для розблокування доступу до фінансування без прямих витрат місцевого бюджету.

Реалізація запропонованих заходів дозволить розблокувати потенціал енергозбереження у 75% багатоквартирного житлового фонду України, створити сталий попит на енергоефективні технології та виконати євроінтеграційні зобов'язання України.