



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

ОБСЕ

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ,

ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕДУРОЮ
ІНВЕСТУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ
БУДІВНИЦТВА ОБ'ЄКТІВ ЖИТЛОВОГО
БУДІВНИЦТВА ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ
НЕДЕРЖАВНИХ КОШТІВ, ЗАЛУЧЕНИХ
ВІД ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ:
МОДЕЛЮВАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ
МІНІМІЗАЦІЇ / УСУНЕННЯ



Видано в рамках проєкту Програми підтримки ОБСЕ для України «Підтримка розробки ефективних інструментів для запобігання корупції та посилення антикорупційного комплаєнсу в Україні».

У цій публікації висловлено виключно погляди авторів. Вони не обов'язково відображають офіційну позицію ОБСЕ.

Дозволено використовувати текст цього документу за умови належного посилання на джерело. Продаж цього документа заборонений.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

УПРАВЛІННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВІДНОВЛЕННЯ ТА СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНІЙ СФЕРІ

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ,
ПОВ'ЯЗАНІ З ПРОЦЕДУРОЮ ІНВЕСТУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ
БУДІВНИЦТВА ОБ'ЄКТІВ ЖИТЛОВОГО БУДІВНИЦТВА ІЗ
ВИКОРИСТАННЯМ НЕДЕРЖАВНИХ КОШТІВ, ЗАЛУЧЕНИХ ВІД
ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ:
МОДЕЛЮВАННЯ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ / УСУНЕННЯ

СТРАТЕГІЧНИЙ АНАЛІЗ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ
2026

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ I. Огляд правового регулювання процедур і механізмів залучення коштів фізичних і юридичних осіб у житлове будівництво в Україні	6
Історичний огляд становлення та розвитку правового регулювання залучення коштів фізичних і юридичних осіб у житлове будівництво в Україні	6
Поточний стан правового регулювання механізмів залучення коштів фізичних і юридичних осіб у житлове будівництво в Україні	8
РОЗДІЛ II Корупційні ризики	13
Корупційний ризик № 1: Зловживання, пов'язані з прийняттям в експлуатацію об'єктів будівництва, дозвіл на проведення будівельних робіт щодо яких видано до набрання чинності Законом № 2518-IX	13
Корупційний ризик № 2: Можливі зловживання, які виникають після введення в експлуатацію об'єктів будівництва, дозвіл на проведення будівельних робіт щодо яких видано до набрання чинності Законом № 2518-IX	17
Корупційний ризик № 3: Відсутність ефективного державного контролю задля припинення «сірих» моделей фінансування будівництва житла	20
Корупційний ризик № 4: Недосконалість правового регулювання діяльності ФФБ і ФОН (нечіткість правового статусу та функцій) і надмірна дискреція управителів фондів / непрозоре управління ФФБ / непрозорість діяльності ФОН та ФФБ).	25
Корупційний ризик № 5: Відсутність регуляторних вимог та ефективних механізмів державного контролю за діяльністю девелоперів, які залучають недержавні кошти у житлове будівництво	31
Корупційний ризик № 6: Недосконалість державного контролю за діяльністю ФФБ та ФОН	33
Корупційний ризик № 7: Недоліки правового регулювання процедури проведення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю	35
Корупційний ризик № 8: Маніпуляції, пов'язані з видачею дозволів на виконання будівельних робіт.	37
Корупційний ризик № 9: Можливі зловживання, пов'язані з маніпуляціями даними та процедурними збоями в ЄДЕССБ.	39
Корупційний ризик № 10: Можливі зловживання, пов'язані з використанням сертифікатів «єВідновлення» для фінансування будівництва житла	42
ВИСНОВКИ	44
ДОДАТКИ	46

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

ДАБІ	Державна архітектурно-будівельна інспекція України
ДІАМ	Державна інспекція архітектури та містобудування України
ДРРП	Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень
ЄДЕССБ	Єдина державна електронна система у сфері будівництва
ІСІ	інститут спільного інвестування
ККУ	Кримінальний кодекс України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
НБУ	Національний банк України
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
СМП	спеціальне майнове право на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості
ФФБ	фонд фінансування будівництва
ФОН	фонд операцій з нерухомістю
ФОП	фізична особа-підприємець

Застереження. Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Кейси в цьому дослідженні використані виключно для аналізу корупційних ризиків та ґрунтуються на відкритих офіційних джерелах інформації правоохоронних або контролюючих органів, Єдиного державного реєстру судових рішень тощо. Інформація, зазначена у кейсах, може не відображати всіх оновлень стану кримінального провадження, доступ до яких є лише у розпорядженні відповідних правоохоронних органів.

Фінансування житлового будівництва із залученням коштів фізичних і юридичних осіб традиційно належить до секторів з підвищеним рівнем правових, фінансових та корупційних ризиків. Висока вартість об'єктів, тривалий інвестиційний цикл, складна багаторівнева система дозвільних процедур і множинність залучених суб'єктів формують середовище, у якому навіть незначні прогалини правового регулювання або слабкість інституційного контролю здатні трансформуватися у системні зловживання. В Україні питання житлового будівництва має не лише економічний, а й соціальний вимір, оскільки забезпечення доступним та безпечним житлом прямо пов'язане з безпекою, мобільністю населення та процесом відновлення населених пунктів, постраждалих від бойових дій.

Протягом тривалого часу держава намагалася врегулювати залучення приватних коштів у житлове будівництво шляхом створення спеціальних фінансово-правових інструментів, насамперед фондів фінансування будівництва (ФФБ), фондів операцій з нерухомістю (ФОН), інститутів спільного інвестування та механізмів емісії цільових корпоративних облігацій. Формально ці інструменти мали забезпечити відокремлення коштів інвесторів від забудовника, фінансовий контроль за їх використанням і мінімізацію ризиків шахрайства. Водночас практика показала, що формальне існування дозволених механізмів саме по собі не гарантує ані прозорості фінансування, ані належного захисту прав інвесторів. Обмежена кількість ліцензованих учасників, складність адміністрування, фрагментарність нагляду та відсутність ефективних інструментів превентивного контролю призвели до поширення «сірих» і квазіінвестиційних моделей, які фактично перебували поза межами регуляторної логіки.

Особливої актуальності ця проблематика набула після повномасштабної агресії російської федерації проти України. Війна не лише різко скоротила обсяги нового житлового будівництва, а й суттєво змінила структуру ризиків на ринку. Значна частина проєктів була заморожена, попит на інструменти довгострокового інвестування знизився, а регуляторні органи були змушені діяти в умовах обмежених ресурсів і високої невизначеності.

Статистика будівельних об'єктів на початок будівництва та введення в експлуатацію за період 2021–2025 років відображає суттєві трансформації, зумовлені зовнішніми шоками, економічними змінами та демографічними процесами. У довоєнний 2021 рік загальна площа житлових об'єктів, для яких були видані дозволи на початок будівництва, становила понад 10,7 млн м². Починаючи з 2022 року цей показник різко знизився – у 2022 році до приблизно до 5,2 млн м², у 2023 році – до 3,17 млн м², що відображало суттєве падіння активності ринку у зв'язку з початком повномасштабної агресії російської федерації проти України. На фоні цього у 2024 році спостерігалася певна стабілізація на рівні приблизно 2,96 млн м², а у 2025 році — вже зростання до близько 4,4 млн м², що свідчить про поступове відновлення сектору житлового будівництва після глибокого падіння. При цьому основний обсяг будівництва — понад 95 % загальної площі — припадає на багатоквартирні будинки, тоді як одноквартирне житлове будівництво залишається значно меншим, але поступово зростає¹. Ці тенденції підкреслюють, що житлове будівництво в Україні не лише пережило глибокий спад у перші роки повномасштабної війни, але й проявляє ознаки стабілізації та початку відновлення. Разом з тим обсяги нового житлового будівництва у 2025 році все ще значно нижчі порівняно з довоєнним рівнем 2021 року, що створює особливі виклики для учасників ринку та державних органів, які здійснюють регулювання і контроль у цій сфері.

Водночас показовими є результати моніторингу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за цей самий період, які засвідчують стійке зниження інтересу учасників ринку капіталу до фінансування житлового будівництва: у період з 2020 по 2025 роки було видано лише одну ліцензію на провадження діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю. Станом на сьогодні таку діяльність здійснюють лише 28 установ, що свідчить про фактичну вузькість і низьку привабливість цього сегмента ринку².

1 <https://proinfobud.ua/vvedennia-v-ekspluatatsiiu/statystyka-budivelnykh-ob-ektiv-na-pochatok-budivnytstva-ta-vvedennia-v-ekspluatatsiiu-2021-2025/>

2 <https://www.nssmc.gov.ua/profesiina-dialnist-na-rynkakh-kapitalu/#tab-7>

Паралельно з цим статистика правозастосування демонструє суперечливу картину ефективності державного нагляду. З одного боку, у 2024–2025 роках НКЦПФР застосовувала заходи впливу до управителів ФФБ і ФОН, включно з фінансовими санкціями та зупиненням дії ліцензій, що формально свідчить про наявність контрольної активності. З іншого боку, масштаби цих заходів, відносно невеликі суми штрафів, а також відсутність практики притягнення до адміністративної відповідальності за низкою статей Кодексу України про адміністративні правопорушення ставлять під сумнів спроможність чинної системи реагувати на більш складні та латентні форми зловживань, характерні для сфери будівництва. Це вказує не стільки на відсутність порушень, скільки на обмеженість інструментів їх виявлення та доведення.

Суттєвим нормативно-правовим кроком у цій сфері стало ухвалення у 2022 році Закону України від 15.08.2022 № 2518-IX «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (далі – Закон № 2518-IX), який передбачив нові підходи до залучення коштів у житлове будівництво та юридичного оформлення прав інвесторів. Водночас чинність цього регулювання наклалася на значну кількість проєктів, що були розпочаті за попередніми правилами, що призвело до співіснування різних правових режимів у перехідний період. Така правова конфігурація створює складне середовище правозастосування, у якому різні моделі фінансування, механізми реєстрації прав та системи контролю можуть взаємодіяти неоднорідно.

Це дослідження має на меті системний аналіз корупційних ризиків у сфері фінансування житлового будівництва в Україні, зокрема тих, що виникають у контексті перехідних регуляторних моделей, структурно змінених обсягів житлового будівництва та наявної практики державного контролю. З огляду на обмежений масив усталеної правозастосовної та судової практики щодо нових механізмів регулювання, дослідження зосереджується не лише на аналізі зафіксованих порушень, а насамперед на виявленні вразливостей правового та інституційного середовища, потенційних можливостей для корупційних проявів, а також на моделюванні можливих ситуацій їх реалізації. Такий підхід дасть змогу дозволяє ідентифікувати ризики на ранньому етапі та сформулювати аналітичне підґрунтя для розроблення цілеспрямованих рекомендацій щодо підвищення прозорості та ефективності регулювання у цій сфері.

РОЗДІЛ I. Огляд правового регулювання процедур і механізмів залучення коштів фізичних і юридичних осіб у житлове будівництво в Україні

Правове регулювання будівництва житла із залученням коштів приватних інвесторів в Україні має комплексний, але фрагментований характер, що поєднує містобудівне, цивільне, фінансове та корпоративне законодавство. Його мета полягає у забезпеченні балансу між розвитком ринку житлового будівництва та захистом прав інвесторів, запобіганні шахрайським схемам і підвищенні прозорості фінансування.

Зважаючи на складний і комплексний характер правового регулювання залучення коштів фізичних та юридичних осіб до будівництва і його історичну еволюцію, особливо за часів повномасштабної агресії російської федерації проти України, видається за доцільне зробити короткий історичний огляд основних віх у розвитку правового регулювання з тим, щоб зрозуміти, яким чином воно набуло поточних форм і тенденцій, а також які корупційні ризики залишаються релевантними на поточному етапі.

Історичний огляд становлення та розвитку правового регулювання залучення коштів фізичних і юридичних осіб у житлове будівництво в Україні

Після проголошення незалежності Україна успадкувала від радянської системи повністю централізовану модель житлового будівництва, у якій основними замовниками виступали державні та комунальні підприємства, а фінансування здійснювалося з бюджету або через профспілкові житлові програми.

Перехід України до ринкової економіки у 1990-ті роки фактично зруйнував цю модель, однак держава не створила одразу нових правових інструментів для залучення приватного капіталу у будівництво, і ринок житлового будівництва розвивався з мінімальним державним регулюванням. Забудовники залучали кошти фізичних осіб на підставі інвестиційних договорів, договорів про спільну діяльність або пайових внесків, не маючи єдиної правової рамки. Це створювало численні ризики: подвійні продажі квартир, відсутність гарантій завершення будівництва, шахрайські схеми.

До початку 2000-х спеціального законодавства, яке б чітко регламентувало залучення коштів приватних інвесторів у нове житлове будівництво, фактично не існувало. Відсутність належних правових інструментів та належного нагляду зумовлювала вразливість інвесторів, що яскраво проявилось в наступні роки. Найвідоміший публічно задокументований кейс – «Еліта-Центр»: понад 1 700 осіб стали потерпілими³, а сума завданих збитків сягнула приблизно 400 млн грн⁴. Хоч подія відбулася вже у 2006 році, вона показала системні ризики, що сформувалися в попереднє десятиліття.

Системні правила для інструментів залучення коштів приватних осіб у будівництво житла з'явилися із ухваленням у 2003 році Закону України від 19.06.2003 № 978-IV «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (далі – Закон № 978)⁵. Цей Закон започаткував створення двох спеціальних інструментів залучення приватних коштів у житлове будівництво:

- ФФБ – модель, за якою кошти інвесторів акумулює ліцензований управитель, що перераховує їх забудовнику відповідно до правил фонду;
- ФОН – інструмент для професійних інвесторів, який дає змогу здійснювати операції з нерухомим майном через управителя.

3 <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/1986666-postrazdalim-vid-aferi-elitacentru-za-10-rokiv-dali-lise-235-kvartir.html>

4 <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/zhertvam-aferi-elita-centru-vidshkodovali-chvert-zbitkiv.html>

5 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15/page#Text>

Метою закону було відокремлення коштів інвесторів від забудовника та створення механізму фінансового контролю. Однак складність адміністрування, обмежена кількість ліцензованих управителів і відсутність популяризації серед ринку призвели до того, що більшість забудовників продовжувала залучати кошти напряму, поза межами законодавчо врегульованих схем.

Протягом 2006–2008 років відбулося значне посилення регулювання. Спочатку, у 2006 році, держава чітко обмежила способи залучення коштів у житлове будівництво, залишивши лише ФФБ, ФОН, ІСІ та цільові облігації. А вже у 2008 році ці механізми доповнили новими запобіжниками: запровадили обов'язкове страхування ризиків (зокрема, у ФФБ), ввели адміністративну відповідальність за порушення та зобов'язали забудовників публікувати проектну декларацію для отримання дозволу на будівництво.

Період 2011–2019 років характеризувався низькою ефективністю контролю та значним рівнем ризиків для інвесторів. Перелік механізмів залучення приватних коштів для будівництва житла, наведений вище, не зазнав змін. Водночас ухвалення Закону України від 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон № 3038-VI) встановило чітку послідовність дозвільних етапів у будівництві: від отримання містобудівних умов та обмежень, через проектування й експертизу проектної документації, до отримання дозволу або подання повідомлення про початок будівельних робіт і, нарешті, введення об'єкта в експлуатацію. Це вперше дало інвесторам змогу перевіряти правомірність дій забудовника через наявність офіційних документів (дозвіл, декларація, сертифікат готовності).

Попри це, альтернативні неформальні схеми (попередні договори, «інвестиційні угоди» без реєстрації прав, кооперативи) продовжували існувати передусім через відсутність ефективного державного контролю за дотриманням «вичерпного переліку» дозволених механізмів. ДАБІ, створена у 2011 році, залишалася централізованою, перевантаженою та корупційно вразливою, що підривало довіру до офіційних процедур⁶.

У 2020 році через високий рівень корупційних ризиків, непрозорість процедур і надмірну бюрократичність було ліквідовано ДАБІ та створено ДІАМ – центральний орган виконавчої влади, покликаний забезпечити цифровізацію дозвільних процедур і зниження корупційних ризиків. Реформа мала на меті змінити логіку контролю від дозвільно-каральної до сервісної, запровадивши електронну взаємодію через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (ЄДЕССБ) та скоротивши людський фактор у процесі видачі дозволів і сертифікатів. ЄДЕССБ є цифровою платформою для видачі дозволів, реєстрації документації та контролю нагляду.

Під час повномасштабної війни регулювання інвестицій у будівництво зазнало системних змін із набранням чинності у жовтні 2022 року Законом № 2518-IX. Його ухвалення стало відповіддю на неефективність «старих» механізмів, які захищали права інвесторів лише декларативно та робили ринок малопривабливим. Закон № 2518-IX запровадив спеціальне майнове право (СМП) як перше речове право на майбутній об'єкт нерухомості з обов'язковою державною реєстрацією, створивши правовий зв'язок між землею, дозволом на будівництво та майбутнім житлом до його введення в експлуатацію. Це замінило «сірі» та неформальні схеми фінансування єдиним прозорим механізмом, який захищає інвесторів від подвійного продажу, втрати коштів і банкрутства забудовника та забезпечує державний контроль⁷.

Важливо зауважити, що положення Закону № 2518-IX застосовуються до об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості, право на виконання будівельних робіт щодо яких набуто після набрання чинності цим Законом.

Що стосується ж будівництва житла, розпочатого до набрання чинності цим Законом, то його поширення на такі об'єкти можливе за рішенням замовника будівництва у порядку, визначеному в постанові КМУ від 13.06.2023 № 596 «Деякі питання виконання вимог Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» (далі – Постанова № 596)⁸.

6 https://boi.org.ua/wp-content/uploads/2023/06/system_01_ua-1.pdf
<https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2024/06/12-ZK-Diyalnist-z-organizatsii-budivnytstva.pdf>

7 Детальніше дивись нижче

8 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-2023-%D0%BF#Text>

Таким чином, станом на 2025 рік в Україні фактично діють два паралельні правові режими фінансування житлового будівництва за рахунок приватних коштів, які розмежовуються за датою набуття права на виконання будівельних робіт:

- **Новий (речово-реєстраційний) режим** обов'язковий для всіх будівництв, дозвіл на які отримано після 10.10.2022, а також щодо будівництв, де дозвіл було отримано до цієї дати, але за рішенням замовника будівництва «нові» положення Закону № 2518-ІХ було поширено на раніше розпочате будівництво у порядку, визначеному у Постанові № 596.
- **«Старий» (договірно-зобов'язальний) режим** застосовується до об'єктів, дозвіл на які отримано до цієї дати, але може бути добровільно переведений у новий за процедурою, визначеною Постановою № 596.

Наявність двох правових режимів фінансування житлового будівництва зумовлює існування двох паралельних наборів корупційних ризиків. Корупційні ризики, характерні для «старого» режиму, зберігаються щодо проектів, право на виконання будівельних робіт за якими було набуто до набрання чинності Законом № 2518-ІХ, оскільки вони й надалі функціонують у договірно-зобов'язальній моделі без державної реєстрації прав інвесторів; переведення таких проектів на новий режим є добровільним, тому ризики шахрайства, подвійного продажу та нецільового використання коштів залишаються актуальними.

Поточний стан правового регулювання механізмів залучення коштів фізичних і юридичних осіб у житлове будівництво в Україні

Зважаючи на дуальність правового регулювання у перехідний період, слід окремо розглянути як механізми залучення коштів після набрання чинності Законом № 2518-ІХ, так і «переживаючі» моделі, які досі застосовні до проектів, право на виконання будівельних робіт за якими було набуто до набрання чинності цим Законом.

У ст. 6 Закону № 2518-ІХ визначено новий вичерпний перелік способів прямого або опосередкованого залучення коштів фізичних і юридичних осіб під спорудження об'єкта нерухомості з подальшим набуттям ними права власності.

До них належать:

1. Договори купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва / майбутніх об'єктів нерухомості: можуть укладатися замовником будівництва (юридичною особою або ФОП) або девелопером (юридичною особою, яка на підставі договору, укладеного із замовником будівництва, забезпечує організацію та/або фінансування (інвестування) будівництва об'єкта).

Цей механізм є базовим, оскільки передбачає пряму взаємодію між інвестором та замовником / девелопером. Інвестор набуває СМП на конкретний об'єкт нерухомості. Таке право підтверджується державною реєстрацією в ДРРП. Практично застосування цього механізму передбачає такі етапи:

- **отримання дозволу на виконання будівельних робіт замовником:** продаж майбутніх об'єктів можливий лише після набуття замовником права на виконання будівельних робіт (дозвіл або повідомлення про початок виконання робіт, зареєстровані в ЄДЕССБ);
- **укладення договору купівлі-продажу СМП між замовником / девелопером та інвестором:** інвестор (покупець) і замовник (або девелопер від його імені) укладають договір купівлі-продажу майбутнього об'єкта нерухомості, який фактично є договором купівлі-продажу СМП. Це право надає інвестору зареєстрований речовий титул на конкретний майбутній об'єкт. Договір обов'язково укладається в нотаріальній формі;
- **державна реєстрація СМП у ДРРП:** внесення запису до ДРРП створює речовий титул інвестора. Це право є офіційно підтвердженим і може бути предметом іпотеки, спадкування чи перепродажу;

- *фінансування будівництва*: оплата здійснюється безпосередньо замовнику (одноразово або за графіком). Замовник несе відповідальність за цільове використання коштів, а інвестор може моніторити хід робіт через ЄДЕССБ;
- *завершення будівництва і прийняття в експлуатацію об'єкта*: після отримання сертифіката готовності об'єкт набуває статусу нерухомого майна, а СМП інвестора автоматично трансформується у право власності;
- *реєстрація права власності інвестора на готову квартиру чи інше приміщення*: на підставі документів про введення будинку в експлуатацію державний реєстратор закріплює право власності за інвестором без необхідності укладення додаткових правочинів.

2. Договори участі у ФФБ: укладаються з управителем ФФБ відповідно до Закону № 978⁹, а інвестор стає довірительом ФФБ, кошти якого спрямовуються на спорудження конкретного об'єкта. Цей механізм зазнав суттєвого оновлення після набрання чинності Законом № 2518-ІХ. Практично, цей спосіб залучення коштів полягає у такому:

- *створення ФФБ*: ФФБ створюється управителем – фінансовою установою, яка має відповідну ліцензію НКЦПФР. Управитель діє виключно в інтересах інвесторів (довірителів) і не може бути одночасно забудовником. Фонд не є юридичною особою і формується на підставі Правил ФФБ, які затверджує управитель;
- *договір між управителем і забудовником*: між замовником будівництва та управителем укладається договір, що регламентує графік фінансування, цільове призначення коштів та перелік об'єктів нерухомості. Це є обов'язковою умовою для відкриття рахунку ФФБ;
- *залучення інвесторів і формування СМП*: інвестори (довірителі) укладають з управителем договір про участь у ФФБ, у якому зазначається, який саме майбутній об'єкт вони фінансують та в якому розмірі. Кошти надходять на рахунок ФФБ, де обліковуються окремо за кожним інвестором. З цього моменту інвестор набуває СМП на конкретний майбутній об'єкт нерухомості. Реєстрація СМП здійснюється нотаріусом або управителем ФФБ через ЄДЕССБ у ДРРП;
- *цільове використання коштів і контроль*: управитель ФФБ перераховує кошти замовнику лише після підтвердження виконання чергового етапу будівництва, що зазначено в договорі та зареєстровано в ЄДЕССБ. Він здійснює фінансовий контроль, забезпечує звітність перед інвесторами та має право призупиняти перерахування коштів у разі відхилень від графіка або виявлених порушень, вимагати усунення недоліків чи заміни підрядника а також звертатися до ДІАМ у випадку ризику недобудови;
- *завершення будівництва і введення в експлуатацію*: після отримання сертифіката готовності об'єкта управитель на підставі актів внутрішнього обліку ФФБ формує акт розподілу об'єктів між довірительами для подальшого оформлення права власності;
- *припинення функціонування ФФБ*: ФФБ припиняє діяльність після виконання управителем всіх зобов'язань перед довірительом, зокрема після повної передачі об'єктів інвесторам та проведення остаточних фінансових розрахунків.

3. Цільові корпоративні облигації

Це різновид боргових цінних паперів, які погашаються не грошима, а передачею об'єкта нерухомості після завершення будівництва. Правове регулювання цього механізму закріплено у Законах України № 2518-ІХ та «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки».

Цей механізм залучення коштів передбачає такі етапи:

- *отримання права на виконання будівельних робіт*: замовник (емітент) може розпочати емісію лише після набуття права на виконання будівельних робіт. Без чинного дозволу або повідомлення випуск таких облигацій є незаконним;
- *емісія облигацій*: емітентом цільових корпоративних облигацій може бути замовник будівництва. Емітент готує рішення про випуск облигацій та проспект емісії. Відомості про об'єкт і емітента підлягають внесенню до ЄДЕССБ. Після реєстрації випуску облигацій у НКЦПФР вони можуть продаватися інвесторам через торговців цінними паперами;

9 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15>

- *продаж облігацій інвесторам та укладення договору бронювання між інвестором і емітентом:* інвестор (фізична або юридична особа) купує цільові облігації емітента через професійного торговця на фондовому ринку, що підтверджується обліковим записом у депозитарній системі. Між інвестором і емітентом укладається договір бронювання і на цій підставі реєструється СМП у ДРРП;
- *будівництво та контроль:* під час будівництва замовник використовує кошти, отримані від продажу облігацій, виключно на фінансування об'єкта, що зазначений у проспекті емісії. Контроль за цільовим використанням коштів здійснюють: НКЦПФР – в частині дотримання правил емісії та розкриття інформації, ДІАМ – в частині законності будівництва та депозитарні установи – в частині обліку прав інвесторів;
- *завершення будівництва та введення в експлуатацію:* після завершення будівництва і одержання сертифіката готовності замовник виконує свої зобов'язання перед власниками облігацій – відбувається погашення облігацій шляхом передачі у власність об'єктів нерухомості.

4. Фон

Це інвестиційний інструмент, що функціонує як сукупність активів під управлінням ліцензованої фінансової установи (управителя). На відміну від ФФБ, пріоритетною метою ФОН є отримання інвесторами прибутку від операцій з нерухомістю, а не обов'язкове отримання об'єкта у власність. Примірний механізм операцій ФОН відбувається таким чином:

- *створення ФОН та затвердження Правил:* управитель (фінансова установа, яка має відповідну ліцензію) ухвалює рішення про створення ФОН і затверджує Правила ФОН, якщо фонд залучається до фінансування об'єктів житлового будівництва;
- *формування активів ФОН:* кошти до ФОН вносяться інвесторами (фізичними або юридичними особами) на підставі договорів управління майном. Активи ФОН обліковуються окремо від власних активів управителя. Управитель не має права використовувати ці кошти інакше, ніж на цілі, визначені Правилами фонду;
- *інвестування коштів:* управитель використовує активи ФОН для здійснення операцій з нерухомістю, передбачених Правилами фонду. Усі договори укладаються управителем від свого імені, але за рахунок коштів ФОН. Права вимоги за такими договорами належать управителю як довірчому власнику, але економічно – в інтересах інвесторів;
- *взаємодія із замовником будівництва:* якщо ФОН фінансує нове будівництво, управитель укладає із замовником договір про фінансування будівництва через ФОН. У ньому визначаються обсяг фінансування, перелік об'єктів, що будуть створені, строки та умови введення в експлуатацію і порядок передачі об'єктів у власність інвесторів;
- *реалізація та передача об'єктів інвесторам:* після завершення будівництва або придбання об'єктів нерухомості управитель забезпечує передачу об'єктів інвесторам відповідно до укладених договорів управління або окремих договорів купівлі-продажу;
- *розподіл доходів і припинення фонду:* доходи від діяльності ФОН (зокрема, від продажу або оренди нерухомості) розподіляються між установниками управління пропорційно їхній участі у фонді. Після досягнення мети створення або закінчення строку діяльності ФОН управитель складає звіт про результати діяльності фонду, проводить остаточні розрахунки з інвесторами та приймає рішення про припинення ФОН.

Як вже зазначалося, характерним для інвестування приватних коштів у приватне будівництво є застосування СМП. Його призначення полягає у створенні юридичного механізму, який дозволяє фізичним і юридичним особам набувати захищене речове право на майбутні об'єкти нерухомості (квартири, машиномісця, нежитлові приміщення чи інші неподільні частини будинку) ще на стадії будівництва. Таке право підлягає обов'язковій державній реєстрації у ДРРП. Саме реєстрація створює юридичний титул інвестора та забезпечує публічне підтвердження його права. Наявність запису в реєстрі означає, що на конкретний майбутній об'єкт уже існує зареєстроване речове право, і жоден інший покупець не може набути аналогічного права на той самий об'єкт, що унеможливує подвійний продаж. СМП – перше речове право, що виникає до появи самого об'єкта як заведеної нерухомості.

Таблиця коротко описує ризики для інвесторів, які існували до запровадження СМП, і яким чином запровадження цього механізму покликане їх мінімізувати:

Ризики для інвесторів до набрання чинності Законом № 2518-IX	Рішення, запроваджені спеціальним майновим правом (СМП)
Кошти залучалися через попередні договори, «інвестиційні угоди», житлово-будівельні кооперативи або довіреності без чіткої правової форми, хоча формально механізми залучення коштів були обмежені вимогами ч. 3 ст. 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність»	Запроваджено єдиний законодавчо визначений механізм залучення коштів – укладення нотаріально посвідчених договорів щодо зареєстрованого СМП
Права покупців не підлягали державній реєстрації; інвестор не мав юридичного титулу на майбутню квартиру до введення будинку в експлуатацію	СМП реєструється у ДРРП, що створює реєстраційний слід і фіксує право конкретного набувача на конкретний майбутній об'єкт
Існувала можливість множинного продажу одного й того ж приміщення різними особами	Реєстраційна система унеможливує подвійний продаж: кожен майбутній об'єкт має унікальний ідентифікатор у ДРРП та ЄДЕССБ
У разі банкрутства забудовника інвестори втрачали кошти і не мали юридичних підстав для вимоги майбутнього житла	Інвестор стає власником зареєстрованого речового права (СМП), яке має майнову цінність, може бути об'єктом обтяження, застави, відчуження і підлягає судовому захисту на рівні речових прав
Відсутність єдиного механізму залучення коштів сприяла використанню «сірих» схем і позбавляла державу ефективного контролю	СМП утворило єдиний юридично визначений механізм залучення коштів, що забезпечує прозорість, контроль і публічність усіх операцій

Продаж майбутніх об'єктів дозволяється лише після того, як замовник будівництва отримає право на виконання будівельних робіт. Відомості про об'єкт, дозвільну документацію та учасників підлягають внесенню до ЄДЕССБ. Первинна державна реєстрація СМП на об'єкт незавершеного будівництва проводиться за замовником будівництва. Якщо йдеться про майбутній об'єкт нерухомості (наприклад, квартиру), первинна реєстрація може бути здійснена за замовником та/або девелопером будівництва – залежно від того, як між ними розподілено такі об'єкти у договорі про організацію та фінансування будівництва.

СМП діє до моменту прийняття будинку в експлуатацію, після чого воно припиняється, а набувач отримує зареєстроване право власності на готовий об'єкт. Таким чином, перехід від СМП до повного права власності відбувається автоматично в межах процедури державної реєстрації.

Ідея запровадження СМП полягала у переході від договірної до речово-правової моделі інвестування. Кошти фізичних і юридичних осіб тепер залучаються в умовах публічності та юридичної визначеності: усі учасники – замовники, девелопери, інвестори, нотаріуси та управителі фондів – діють у межах реєстраційно-контрольної системи, де права набувачів стають публічними і захищеними. Завдяки цьому інвестор отримує не лише обіцянку майбутньої передачі житла і не лише право вимоги, а повноцінне речове право, що істотно зменшує ризики шахрайства і підвищує прозорість первинного ринку житла.

СМП має такі самі гарантії захисту, як і право власності. Власник цього права може вимагати усунення будь-яких перешкод у його здійсненні, визнання свого права у разі його заперечення чи порушення, а також визнання права власності після введення об'єкта в експлуатацію. Особа, яка володіє СМП, має право звернутися до суду для його захисту: подати позов про завершення будівництва об'єкта та його введення в експлуатацію. При цьому суд не може ухвалювати рішення про добудову, якщо дозвіл на виконання будівельних робіт було скасовано або він утратив чинність, до моменту

його поновлення. У такій ситуації власник спеціального майнового права може обрати інший законний спосіб захисту.

«Переживаючі» механізми залучення коштів приватних осіб для фінансування будівництва

Як зазначалося вище, до набрання чинності Законом № 2518-ІХ приватні кошти в житлове будівництво залучалися через ФФБ, ФОН, ІСІ або цільові облігації, при цьому для проектів із дозволами **до жовтня 2022 року застосування СМП та реєстрація в ДРРП не є обов'язковими**. У таких моделях інвестори мали лише зобов'язальні права вимоги без зареєстрованого речового титулу на майбутнє житло, а самі механізми в цілому збереглися без істотних змін.

Це означає, що всі старі системні ризики зберігаються: відсутність державного контролю за фактичним розподілом квартир, можливість подвійного продажу, нецільове використання коштів, продаж часток у незареєстрованих об'єктах, неможливість відстежити фінансові потоки. Інакше кажучи, Закон № 2518-ІХ створив нову безпечну систему для нових проектів, але не усунув корупційних і шахрайських ризиків у будівництвах, що розпочалися до його дії.

Окремо коротко слід описати і механізм функціонування ІСІ. ІСІ регулюються Законом України від 05.07.2012 № 5080-VI «Про інститути спільного інвестування»¹⁰. ІСІ є інвестиційними фондами (корпоративними або пайовими), які створюються та управляються компаніями з управління активами і акумулюють кошти інвесторів для подальшого вкладення у дозволені активи, зокрема пов'язані з будівництвом житла. Інвестори не передають кошти забудовнику напямую, а набувають акції чи інвестиційні сертифікати фонду, тоді як рішення щодо інвестування коштів (у забудовника, його облігації, ФФБ / ФОН чи нерухомість) приймає компанія з управління активами відповідно до інвестиційної декларації. Отже, вкладник інвестує у фінансовий інструмент (фонд), а не у конкретну квартиру. Його гроші потрапляють у будівництво лише опосередковано – через дії фонду, який сам обирає забудовника.

На практиці фінансування через ІСІ часто трансформувалося у квазіінвестиційні схеми. Замість класичного спільного інвестування використовувалися конструкції з попередніми договорами, деривативами або цільовими облігаціями. У цих моделях ІСІ виступав лише фінансовим посередником для передачі коштів забудовнику. Як наслідок, кінцеві покупці не набували статусу учасників ІСІ, що позбавляло їх профільного законодавчого захисту та прямих речових прав на житло.

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Tex>

РОЗДІЛ II Корупційні ризики

Зважаючи на суттєві зміни у правовому регулюванні ринку первинної нерухомості, які стосуються об'єктів, дозвіл по яких отримано після 2022 року, це дослідження охоплює дві групи корупційних ризиків. Перша група пов'язана з «переживаючими» ризиками, тобто такими, які стосуються будівництва об'єктів, розпочатих до жовтня 2022 року: ці ризики вже реалізовувались у минулому і продовжують існувати протягом перехідного періоду. Їх реалізація продемонстрована у тексті з наведенням конкретних прикладів (кейсів). Друга група стосується корупційних ризиків, які пов'язані з будівництвом житла за новими регулюванням. Зважаючи на те, що більшість будівництва, розпочатого після жовтня 2022 року, досі триває, та відсутність достатнього обсягу вихідних даних, які б підтверджували реалізацію ризику, ці ризики описані як недосконалість законодавства та практики його застосування, які потенційно можуть призвести до корупційних ризиків, без тверджень про те, що такі ризики обов'язково реалізуються.

Корупційний ризик № 1:

Зловживання, пов'язані з прийняттям в експлуатацію об'єктів будівництва, дозвіл на проведення будівельних робіт щодо яких видано до набрання чинності Законом № 2518-ІХ

ОПИС РИЗИКУ:

Для інвесторів, які вклали кошти у житлові об'єкти з дозволами, виданими до набрання чинності Законом № 2518-ІХ, зберігається підвищений рівень правової невизначеності та операційних ризиків. Такі об'єкти підпадають під дію попереднього регулювання, що не передбачало обов'язкової реєстрації СМП чи інтеграції в ЄДЕССБ. Унаслідок цього відсутні механізми прозорого обліку інвесторів і гарантій належного цільового використання коштів. Інвестори ризикують втратити кошти через подвійні продажі, фіктивні договори чи банкрутство забудовників, які формально діють у межах «старих» дозволів (виданих до набрання чинності Законом № 2518-ІХ). Перехідна норма про опційне поширення нових правил (за рішенням замовника у порядку, визначеному Постановою № 596) залишає можливість вибіркового застосування вимог Закону № 2518-ІХ, що фактично створює нерівні умови доступу до захисту прав для різних категорій покупців.

Корупційні ризики існують на етапі прийняття в експлуатацію житлових будинків, збудованих за «старими» дозволами, оскільки саме у цей момент виникають дискреційні повноваження посадових осіб органів архітектурно-будівельного контролю щодо підтвердження відповідності об'єкта проектній документації та вимогам містобудівних умов.

Процедура прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів регулюється ст. 39 Закону № 3038-VI¹¹ та постановою КМУ від 13.04.2011 № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» (далі – Порядку № 461). Відповідальним органом є ДІАМ або її територіальні підрозділи. Через відсутність уніфікованої цифрової системи контролю для «старих» дозволів посадові особи ДІАМ наділені широкими дискреційними повноваженнями при визначенні відповідності об'єкта будівництва проектній документації, вимогам містобудівних умов та фактичній готовності таких об'єктів до експлуатації. Відповідно до п. 3 Порядку № 461 об'єкти класу наслідків СС2 та СС3 (багатоквартирні будинки належать саме до цих категорій) приймаються в експлуатацію на підставі

11 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n543>

акта готовності об'єкта до експлуатації шляхом видачі сертифіката про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, а для об'єктів класу СС1 – шляхом реєстрації декларації про готовність. Усі документи для прийняття в експлуатацію об'єктів, що належать до об'єктів класів наслідків СС2 та СС3, подаються виключно в електронній формі через електронний кабінет або іншу державну інформаційну систему, інтегровану з ЄДЕССБ, крім випадків, коли на об'єкт поширюється дія Закону України «Про державну таємницю». Таким чином, навіть якщо дозвіл на будівництво видано у паперовій формі до 2021 року, прийняття в експлуатацію здійснюється за чинним електронним порядком.

Разом з тим щодо таких об'єктів зберігається низка корупційних зловживань, пов'язаних із неповною цифровізацією попередніх етапів будівництва.

Так, відповідно до повідомлень адміністратора ЄДЕССБ відомості про документи, створені до початку функціонування системи (до 01.07.2020), поступово вносяться до ЄДЕССБ у межах технічних можливостей. ДІАМ також повідомляло, що інформація про документи, створені до початку функціонування системи, вноситься поетапно. Частина документів зберігається лише в архівах, тому перевірка відомостей здійснюється шляхом звірки сканованих копій або витребування у замовника.

Відсутність у ЄДЕССБ історичних відомостей про видачу дозволу, технічні умови та зміни до проєктної документації ускладнює автоматизовану перевірку повноти поданих документів. Це створює можливості для вибіркового тлумачення ступеня виконання робіт, невідповідностей між даними у дозвільній документації і актом готовності об'єкта до експлуатації, а також для маніпуляцій пов'язаних із затягуванням або прискоренням процедур, в тому числі з метою отримання неправомірної вигоди. Такі ризики виникають через регуляторний та інформаційний розрив між паперовою документацією минулих років і новими електронними процедурами, що триває внаслідок незавершеного процесу внесення історичних даних до ЄДЕССБ.

ДОВІДКОВО: ЗМОДЕЛЬОВАНИЙ КЕЙС

1. *Забудовник отримав дозвіл 2019 року у паперовій формі. На етапі введення в експлуатацію у 2025 році посадова особа органу архітектурно-будівельного контролю перевіряє відповідність об'єкта дозвільним документам. Оскільки дозвіл і зміни до нього можуть бути не внесені або не відображені в ЄДЕССБ у повному обсязі, посадовець фактично приймає рішення на підставі неповного набору даних.*

2. *У такій ситуації виникає потенційна можливість неформального впливу на процес прийняття рішення. Замовник або представник забудовника може ініціювати неофіційні домовленості з посадовцем, пропонуючи неправомірну вигоду за прискорення розгляду документів або забезпечення позитивного висновку щодо відповідності об'єкта проєктній документації. Відсутність прозорого автоматизованого механізму перевірки дає змогу посадовцю зловживати дискреційними повноваженнями – як шляхом безпідставного затягування строків або відмови, так і шляхом прийняття позитивного рішення, попри наявні невідповідності.*

3. *Недостатня цифрова інтеграція історичних даних створює можливості для маніпуляцій з первинними документами: внесення змін до актів готовності, зміщення дат їх складення, використання документів, що не відповідають фактичному обсягу виконаних робіт. Наприклад, акт готовності може бути оформлений до завершення монтажу інженерних систем, а сертифікат прийняття в експлуатацію – виданий без належної перевірки. Такі дії ускладнюють належний технічний нагляд і створюють передумови для ухвалення формально правомірних, але змістовно неправомірних рішень.*

4. *Наслідком таких зловживань є створення корупційної ренти на етапі введення в експлуатацію: посадовці отримують можливість отримувати неправомірну вигоду за ухвалення рішень, що не відповідають фактичному стану об'єкта. Для приватних інвесторів це породжує ризики придбання квартир у будинках, які формально введено в експлуатацію, але фактично можуть мати істотні технічні або правові вади.*

За версією слідства, у 2021 році за заявою Голови ДІАМ детективи НАБУ розпочали досудове розслідування щодо пропозиції неправомірної вигоди за видачу сертифіката про прийняття в експлуатацію житлового комплексу, який, за наявними даними, було зведено з порушеннями будівельних норм. На початку 2022 року особу, яка діяла в інтересах компанії-забудовника, було викрито під час спроби передачі грошових коштів.¹² За інформацією НАБУ та САП, предметом пропозиції була неправомірна вигода за ухвалення позитивного рішення щодо сертифіката введення в експлуатацію. Після затримання підозрюваному було повідомлено про підозру. Обвинувальний акт у цій справі скеровано до ВАКС у січні 2023 року¹³.

Згідно з матеріалами НАБУ, САП і публікаціями у провідних медіа, розмір запропонованої неправомірної вигоди становив близько 120 тис. доларів США¹⁴. Сума була розрахована за принципом «долар за квадратний метр»: орієнтовно два долари США за кожен квадратний метр загальної площі об'єкта, що становив близько 60 000 м². Кошти пропонувалися за прийняття у експлуатацію житлового комплексу у м. Києві. Неправомірна вигода пропонувалася за безперешкодну видачу сертифіката і за дозвіл на виконання будівельних робіт, який оцінювався окремо – 1,5 долара США за квадратний метр¹⁵.

Після завершення слідства обвинувальний акт було передано до ВАКС. На початку березня 2023 року ВАКС ухвалив обвинувальний вирок стосовно фігуранта, визнавши його винним у спробі підкупу службової особи.

Ця справа стала показовим прикладом корупційного впливу на ключову дозвільну процедуру у будівельній сфері – отримання сертифіката про прийняття в експлуатацію. Фактичний предмет неправомірної вигоди, встановлений слідством і підтверджений вирокіом ВАКС, свідчить про високий корупційний потенціал на етапі введення об'єктів у експлуатацію, коли рішення ухвалюється посадовою особою на підставі оцінки відповідності фактично виконаних робіт вимогам законодавства та містобудівних умов.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

Недосконалість нормативно-правового регулювання, яке полягає в такому:

- збереження дії «старих» дозвільних документів, виданих до набрання чинності Законом № 2518-ІХ, та відсутність обов'язку внесення таких дозвільних документів до ЄДЕССБ;
- перехідні положення Закону № 2518-ІХ допускають застосування нових правил за рішенням замовника;
- відсутність повної цифровізації історичних даних та уніфікованих вимог до підтвердження відповідності об'єктів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінрозвитку:

Розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правові акти, що передбачатимуть:

- обов'язкове попереднє оцифрування та верифікацію ключових дозвільних документів, виданих до запуску ЄДЕССБ (дозвіл, містобудівні умови, зміни до проекту), як передумову прийняття об'єкта в експлуатацію для об'єктів СС2 та СС3 класів наслідків;

12 <https://nabu.gov.ua/news/novyny-nabu-i-sap-vykryly-sprobu-pidkupu-golovy-diam/>

13 <https://nabu.gov.ua/news/novyny-sproba-pidkupu-golovy-diam-skerovano-do-sudu/>

14 <https://nabu.gov.ua/news/novyny-sproba-pidkupu-golovy-diam-materialy-vidkryto/>

15 <https://www.slovoidilo.ua/2022/10/25/novyna/ekonomika/nabu-zavershylo-rozsliduvaty-sprobu-pidkupu-holovy-derzhinspektsiyi-arhitektury>

- розробку та затвердження стандартизованого чек-листа перевірки відповідності об'єктів із дозволами до 2022 року, обов'язкового для застосування ДІАМ при прийнятті в експлуатацію;
- запровадження маркування в ЄДЕССБ об'єктів, що вводяться в експлуатацію на підставі «старих» дозволів, із зазначенням обсягу оцифрованих історичних даних.

Мінрозвитку / ДІАМ:

- Забезпечити обов'язкову фіксацію в ЄДЕССБ мотивувальної частини рішень щодо видачі сертифікатів для об'єктів із «старими» дозволами, з посиланням на конкретні документи та перевірені відомості.
- Запровадити вибірковий контроль сертифікатів, виданих щодо таких об'єктів, із ризик-орієнтованим підходом та внутрішнім аудитом рішень посадових осіб.

Корупційний ризик № 2:

Можливі зловживання, які виникають після введення в експлуатацію об'єктів будівництва, дозвіл на проведення будівельних робіт щодо яких видано до набрання чинності Законом № 2518-IX

ОПИС РИЗИКУ:

Потенційні ризики виникають також на етапі, коли інвестори – фізичні чи юридичні особи намагаються зареєструвати право власності на квартири, придбані за старими механізмами. Після введення в експлуатацію житлових будинків, збудованих за «старими» дозволами, інвестори оформляють право власності на квартири за договірними інструментами (попередні / інвестиційні договори, цільові облигації, ФФБ, кооперативні моделі). У таких випадках підставою для державної реєстрації права власності є пакет правовстановлюючих документів, визначених Законом України від 01.07.2004 № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі - Закон № 1952-IV) (зокрема, належно укладений договір та інші документи згідно з визначеною процедурою), які подаються реєстратору / нотаріусу відповідно до Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою КМУ від 25.12.2015 № 1127 (далі – Постанова № 1127).

На практичному етапі це означає, що після введення будинку в експлуатацію власність інвестора оформляється через подання договору і документа, що підтверджує передачу квартири (акт приймання-передачі), у складі заяви на реєстрацію, а реєстратор перевіряє наявність і належність поданих матеріалів у межах процедур, встановлених постановою КМУ № 1127. Такий підхід відрізняється від «нового» режиму із СМП, де Закон № 1952-IV передбачає окремий механізм автоматизованої взаємодії з ЄДЕССБ для реєстрації права власності на об'єкт, щодо якого вже зареєстровано відповідне право на об'єкт незавершеного будівництва / майбутній об'єкт нерухомості, що зменшує можливість прийняття суб'єктивних рішень.

У подібних справах простір для дискреції більший, а корупційні ризики вищі саме на стадії первинної реєстрації квартир інвесторів: можливість подання документів з недоліками або суперечностями та тиск на реєстратора / нотаріуса з метою отримати бажане рішення попри виявлені зауваження; ризики «конкуренції інвесторів» у випадках, коли до введення в експлуатацію з кількома інвесторами укладалися різні за правовою природою договори щодо однієї квартири; ризики зловживань через представництво, коли оформлення відбувається за довіреностями, дійсність і обсяг повноважень за якими реєстратор перевіряє документально в межах процедур Постанови № 1127, без «підтягування» історії прав вимоги з ЄДЕССБ.

1. ПОДВІЙНИЙ ПРОДАЖ КВАРТИР (ШАХРАЙСТВО ЗАБУДОВНИКА)

Найбільш поширений ризик – це навмисний подвійний продаж однієї й тієї самої квартири різним інвесторам. Недобросовісний забудовник може повторно продати вже оплачений об'єкт іншій особі, особливо якщо права першого покупця ще не зареєстровані в державному реєстрі. У такому разі при спробі інвестора оформити право власності після введення будинку в експлуатацію з'ясується, що на квартиру претендують двоє «власників». Це призводить до тривалих спорів, судових справ і фінансових втрат для інвесторів.

За версією слідства, у м. Біла Церква директор будівельної компанії свідомо продав одну квартиру повторно іншому інвестору, попри те, що вона вже мала законного першого покупця. Другий покупець дізнався про шахрайство лише при спробі зареєструвати право власності після введення будинку в експлуатацію. Обидва інвестори мали підписані документи та квитанції про оплату, тобто на одну квартиру було двоє «власників» зі своїми паперами. Збитки оцінили в 1,9 млн грн. Аферисту оголошено підозру у шахрайстві в особливо великих розмірах (ч. 5 ст. 190 ККУ)¹⁶. Випадок наочно попереджає, що ризик подвійних продажів залишається високим навіть нині, попри посилену регуляцію.

2. ВИБІРКОВЕ СПРИЯННЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ІНВЕТОРІВ

Після введення об'єкта житлового будівництва в експлуатацію процес оформлення права власності інвесторів на квартири часто залежить не від чітко визначеного та автоматизованого механізму, а від оціночних рішень і фактичної поведінки державних реєстраторів, посадових осіб органів місцевого самоврядування та уповноважених представників забудовника. За відсутності СМП і єдиного реєстру прав інвесторів, реєстрація права власності ґрунтується на різномірних договірних конструкціях (інвестиційні договори, договори купівлі-продажу майнових прав, попередні договори тощо), які не забезпечують автоматичного та однозначного зв'язку між інвестором і конкретною квартирою. У таких умовах ключову роль у реалізації майнових прав відіграють державні реєстратори та інші залучені посадові особи, які наділені широкою дискрецією при оцінці достатності та належності поданих документів.

Ця дискреція створює корупційні ризики вибіркового сприяння оформленню права власності окремих інвесторів. За відсутності чітких та однакових критеріїв реєстрації одні й ті самі формальні недоліки в документах можуть ігноруватися щодо «пріоритетних» заявників або, навпаки, використовуватися як підстава для відмови чи затягування реєстрації для інших. Прискорення процедур, прийняття рішень без повного пакета документів або толерування очевидних невідповідностей фактично перетворюється на інструмент отримання неправомірної вигоди, у тому числі через неформальні домовленості між інвесторами, забудовником та державним реєстратором.

Паралельно з цим поширеним корупційним механізмом є штучне створення адміністративних перешкод для оформлення права власності. Формально правомірні дії (багаторазове повернення документів, зупинення розгляду заяв, висування додаткових або не передбачених законодавством вимог, умисне затягування строків реєстрації) можуть використовуватися як спосіб тиску на інвесторів. За відсутності ефективних і швидких механізмів захисту такі дії стимулюють інвесторів до неформального «вирішення питання», що закріплює корупційну практику як альтернативний шлях реалізації майнових прав.

Окрему корупційну загрозу становлять маніпуляції з первинними правовстановлюючими документами. В умовах відсутності централізованої верифікації прав інвесторів та їх фіксації на рівні реєстрів виникають можливості для повторного або пріоритетного оформлення права власності на одну й ту саму квартиру, зокрема шляхом подання альтернативних договорів або використання різних трактувань одних і тих самих інвестиційних зобов'язань. Такі маніпуляції можуть супроводжуватися корупційною координацією дій між забудовником і державним реєстратором, спрямованою на легалізацію сумнівних правових конструкцій або ігнорування конфлікту між кількома претендентами на об'єкт нерухомості.

Додатково корупційний ризик посилюється зловживаннями при визначенні першого власника об'єкта нерухомості. За відсутності СМП та чітких обмежень забудовник або пов'язані з ним особи можуть оформлювати право власності на квартири на себе з подальшим перепродажем, фактично витісняючи або ставлячи первинних інвесторів у залежне становище. За корупційного сприяння з боку реєстраційних органів така практика дає змогу легалізувати перерозподіл майнових прав уже після введення об'єкта в експлуатацію, коли можливості державного контролю та реагування є істотно обмеженими.

¹⁶ <https://kv.npu.gov.ua/news/zavolodiv-koshtamy-investorky-v-sumi-blyzko-19-miliona-hryven-politseiski-kyivshchyny-povidomyly-pro-pidozru-dyrektoru-pidpriemstv>

КЕЙС

За повідомленнями медіа, в м. Івано-Франківськ інвесторам ЖК прямо запропонували «реінвестувати, тобто двічі купити своє житло», інакше квартиру продадуть іншому¹⁷. Такі дії мають ознаки вимагання і шахрайства, але довести це складно: забудовники маскують доплату під «збільшення вартості через інфляцію» чи «пайовий внесок». Інвестори часто змушені погоджуватися або позиватися до суду.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- недосконалість законодавчого регулювання державної реєстрації прав власності на об'єкти, збудовані за «старими» механізмами, яка не забезпечує обов'язкову взаємодію з ЄДЕССБ;
- відсутність СМП та реєстрації прав інвесторів до введення об'єкта в експлуатацію;
- фрагментарність і неоднорідність договірних механізмів інвестування;
- надмірна дискреція при первинній державній реєстрації права власності.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінрозвитку / Мін'юст:

Розглянути можливість запровадження:

- стандартизованих підходів до первинної державної реєстрації права власності на квартири в об'єктах, збудованих за «старими» дозволами, в т.ч. розроблення методичних рекомендацій для реєстраторів щодо оцінки договорів «старих» моделей інвестування з чітким переліком допустимих і недопустимих підстав для відмови чи зупинення реєстрації;
- перехідного механізму додаткової верифікації прав інвесторів для об'єктів зі «старими» дозволами, зокрема через подання забудовниками реєстрів інвесторів із прив'язкою до квартир.

¹⁷ <https://suspilne.media/ivano-frankivsk/1055029-rekomenduut-dvici-kupiti-zitlo-v-ivano-frankivsku-vlasniki-kvartir-zvinuvacuut-zabudovnika-v-sahrajstvi/>

Корупційний ризик № 3:

Відсутність ефективного державного контролю задля припинення «сірих» моделей фінансування будівництва житла

ОПИС РИЗИКУ:

Крім визначених законодавством механізмів залучення коштів приватних осіб для будівництва житла, на практиці існували і продовжують існувати інші «сірі» механізми залучення таких коштів. Їх наявність до набрання чинності Законом № 2518-ІХ насамперед пов'язана з тим, що законні механізми інвестування були складними у практичному застосуванні – вони потребували значних витрат, тривалих процедур і створювали труднощі під час завершення проєкту, зокрема при ліквідації фонду та виконанні податкових зобов'язань після реалізації всіх квартир.

Найпоширенішими схемами залучення коштів від покупців, що не були передбачені законодавством (або використовували законодавчі прогалини), виступали такі моделі:

- **Попередні договори купівлі-продажу квартири** (нотаріальний попередній контракт з авансовим платежем). Покупець укладав із забудовником попередній договір, вносив значний аванс або «гарантійний платіж», а основний договір купівлі-продажу мав укладатися після введення будинку в експлуатацію й оформлення права власності у продавця. До цього моменту у покупця не виникало речового права. Ризиками такого механізму є: відсутність у інвестора титулу до здачі, складність повернення коштів у разі зриву або замороження будівництва, можливість подвійного продажу об'єктів і неможливість впливати на строки введення в експлуатацію¹⁸. До жовтня 2022 року більшість девелоперів працювали саме через попередні договори, адже схема виглядала дуже простою для обох сторін¹⁹.
- **Інвестиційні договори у простій письмовій формі** (пряма угода між забудовником і інвестором без спеціального механізму): замість передбачених законом механізмів сторони уклали інвестиційні угоди без гарантій для покупця, що фактично імітували попередній договір. Основні ризики — відсутність права власності та визнання договору недійсним.
- **Форвардні (деривативні) контракти + договір продажу майнових прав**: забудовник спершу укладає з компанією з управління активами форвардний контракт, базовим активом якого є майнові права на майбутню квартиру, а потім ця компанія відчужує дериватив кінцевому покупцю через брокера. Покупець відкриває рахунок у цінних паперах і сплачує першу частину вартості житла за дериватив, після чого укладає із забудовником договір купівлі-продажу майнових прав на конкретну квартиру, сплачуючи решту коштів. Таким чином, замість прямої купівлі майнових прав створюється ланцюг фінансових угод, що формально оформлюється як операція на ринку цінних паперів.
- **Житлово-будівельний кооператив (ЖБК) з пайовими внесками членів**: створюється кооператив як неприбуткова організація (юридична особа), що виступає замовником будівництва. Покупець квартири вступає до кооперативу як член (частіше асоційований член) і укладає з ЖБК угоду про пайову участь у будівництві. Далі він сплачує пайові внески, які фактично дорівнюють вартості квартири, а кооператив на ці кошти фінансує будівництво. Після завершення будівництва кооператив передає квартиру члену і оформлює на нього право власності (іноді шляхом виходу члена з кооперативу з передачею йому конкретної квартири як пайового майна)²⁰. Формально кооператив – це об'єднання самих громадян, які будують для себе житло. Таким чином, забудовник ніби не продає квартири, а лише організовує спорудження будинку, де всі квар-

18 <https://pobudovano.com.ua/news/shcho-vazhливо-znati-pro-dogovori-kupivli-prodazhu-kvartiri>

19 <https://proinfobud.ua/finansy/finansuvannia-budivnytstva-pislia-2518-ix-shcho-robyty-developeru-u-2026/#:~:text=%D0%94%D0%BE%20%D0%B6%D0%BE%D0%B2%D1%82%D0%BD%D1%8F%202022,%D0%BC%D0%B0%D0%B9%D0%BD%D0%B0%2C%20%D1%8F%D0%BA%D1%96%20%D0%B1%D1%83%D0%B4%D1%83%D1%82%D1%8C%20%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%96%20%D0%B2>

20 <https://blog.liga.net/user/tsmiyan/article/31226>

тири належать членам ЖБК. Кооперативи, згідно з податковим законодавством, є неприбутковими, тож не сплачують податок на прибуток. До того ж пайові внески не обкладаються ПДВ. Державні органи до 2022 року практично не контролювали сферу кооперативного будівництва, оскільки вона не підпадала під дію закону про інвестиційну діяльність. Це створило лазівку для забудовників: за наявності мінімуму документів можна реєструвати кооператив і збирати гроші з пайовиків навіть на початковій стадії проєкту.

Хоча Закон № 2518-IX і запровадив новий правовий механізм фінансування будівництва житла за рахунок приватних коштів, окремі схеми фінансування продовжують застосовуватись і після жовтня 2022 року. Це стосується не тільки будівництва, дозвіл на проведення будівельних робіт щодо яких одержано до 10.10.2022 (дата набрання чинності Законом № 2518-IX), але й тих, що були розпочаті після цієї дати.

КЕЙС № 1

У м. Хмельницькому реалізується ЖК, де активно пропонуються до продажу квартири із термінами здачі у 2026–2027 роках. Дозвіл на виконання будівельних робіт видано 15.04.2024²¹. Інформація про комплекс і його реалізацію широко публікується в оголошеннях про продаж квартир «без комісії» та переуступки прав (тобто саме квартир, а не членських внесків чи паїв) із конкретними цінами та площами (наприклад, переуступки 1- і 2-кімнатних квартир у 2025 році)²².

Одночасно фактичний учасник правовідносин у проєкті – це обслуговуючий кооператив, зареєстрований у 2023 році, але при цьому юридична форма – кооператив.

В публічних описах на порталі LUN.ua прямо зазначено схему фінансування для цього об'єкта як «договір про сплату пайових внесків до кооперативу» – тобто потенційним покупцям пропонують стати членами кооперативу та робити внески, а не укладати типовий перший продаж майбутніх об'єктів із реєстрацією СМП перед цим. Форма договору – проста письмова, нотаріальне засвідчення не є обов'язковим²³. Така характеристика схеми фінансування підкреслює, що залучення коштів здійснюється через кооператив, а не через прямі продажі прав на майбутні квартири за механізмом СМП.

Таким чином, інформація наведена у цьому кейсі, може свідчити про пропозиції і угоди з квартирами як об'єктами для придбання фізичними особами, без очевидної згадки про державну реєстрацію СМП перед такими продажами.

КЕЙС № 2

У Чернівецькій області реалізується житлове будівництво, яке оформлене як кооперативний проєкт. Згідно з матеріалами судової ухвали обслуговуючим кооперативом подано повідомлення про початок виконання будівельних робіт, яке зареєстроване в ЄДЕССБ²⁴. В ухвалі суду вказано, що в межах цього будівництва здійснюється продаж квартир під іменем зазначеного житлово-будівельного кооперативу²⁵. Отже, фактичний зміст правовідносин із фізичними особами полягає не лише в участі в кооперативі, а й набутті конкретних квартир у багатоквартирному житловому об'єкті, що за своїм економічним змістом відповідає реалізації майбутніх об'єктів нерухомості.

21 https://e-construction.gov.ua/document_detail/doc_id=3339335859563398858/optype=100

22 <https://flatfy.ua/uk/%D0%B6%D0%BA-edem-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%BB%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0-4-%D1%85%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9>

23 https://lun.ua/uk/%D0%B6%D0%BA-edem-%D1%85%D0%BC%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8?srsid=AfmBOoqp_id3pY_uw3PsPVH3ukZNI9-IDYOGnz60vDzZAFnlyMHqz

24 https://e-construction.gov.ua/document_detail/doc_id=3131536396079073020/optype=100

25 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119624967>

Водночас залучення коштів приватних осіб у цьому проекті здійснюється саме через кооперативну модель, тобто шляхом вступу фізичних осіб до ЖБК та внесення ними пайових або аналогічних платежів. Така модель формально не кваліфікується як перший продаж майбутніх об'єктів нерухомості та не передбачає обов'язкової державної реєстрації СМП на конкретні квартири до моменту залучення коштів. У матеріалах справи та доступних публічних джерелах відсутня інформація про реєстрацію СМП на майбутні квартири в межах цього об'єкта до початку їх фактичної реалізації.

Наразі декларацію про готовність об'єкта до експлуатації скасовано (між повідомленням про початок виконання будівельних робіт та поданням декларації про готовність пройшло менше ніж пів року²⁶) у зв'язку з порушенням класу наслідків будівництва^{27, 28}. Суд також звернув увагу на невиконання ДІАМ своєї основної функції, яка полягає саме у тому, щоб вчасно припиняти самочинне будівництво та запобігати негативним наслідкам незаконного будівництва. Оцінка ж механізму фінансування житлового будівництва не була предметом судового розгляду.

КЕЙС № 3

У 2023 році в межах одного з об'єктів житлової забудови у Закарпатській області замовником будівництва було подано повідомлення про початок виконання будівельних робіт, яке зареєстроване в ЄДЕССБ²⁹. У поданому повідомленні об'єкт будівництва задекларований як садовий (індивідуальний) будинок, що відповідно до містобудівного та будівельного законодавства належить до індивідуальної житлової забудови та не передбачає створення багатоквартирного житлового фонду.

Водночас у матеріалах судової ухвали зафіксовано наявність оголошень про продаж квартир у межах цього ж об'єкта³⁰. Таким чином, фактичний зміст реалізації проекту виходить за межі задекларованого виду будівництва: замість індивідуального або садового будинку об'єкт позиціонується як такий, що містить декілька самостійних житлових одиниць, які пропонуються до придбання фізичними особами. Використання у публічних пропозиціях саме терміну «квартира» свідчить про орієнтацію на багатоквартирну модель забудови та відповідний економічний результат для інвесторів.

За наявною інформацією, залучення коштів фізичних осіб у цьому кейсі здійснюється до завершення будівництва та введення об'єкта в експлуатацію, що за своїм економічним змістом є фінансуванням майбутніх об'єктів нерухомості. При цьому будівництво формально оформлене як індивідуальне, що дає можливість уникати застосування спеціальних механізмів регулювання, передбачених для багатоквартирного житлового будівництва, включно з обов'язком державної реєстрації СМП на майбутні об'єкти нерухомості перед їх першим продажем. Така конструкція створює можливість залучення коштів приватних осіб на будівництво багатоквартирного житлового об'єкта під виглядом іншого виду забудови та без очевидного застосування механізму СМП, передбаченого законодавством для гарантування прав інвесторів.

Вищенаведені приклади свідчать про відсутність ефективного державного контролю задля припинення «сірих» моделей фінансування будівництва житла. В Україні нагляд за недопущенням застосування «сірих» схем фінансування житлового будівництва формально покладений на декілька різних органів. Водночас жоден із цих суб'єктів не має повноважень або інструментів для комплексного нагляду за схемами залучення коштів фізичних осіб, які поєднують містобудівні порушення, обхід механізму СМП та використання цивільно-правових конструкцій (кооперативи, пайові внески). Регу-

26 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119141034>

27 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121007580>

28 <https://lun.ua/uk/%D0%B6%D0%BA-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B6%D0%BD%D0%B8%D0%B9-%D0%B4%D1%96%D0%BC-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BB%D1%96%D0%B2/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8#d-pretrial>

29 https://e-construction.gov.ua/document_detail/doc_id=3199539533406275005/optype=100

30 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119806082>

ляторна модель побудована фрагментарно: кожен орган контролює лише окремий елемент правовідносин, тоді як сама «сіра» схема виникає саме на стику містобудівного, реєстраційного та цивільно-правового регулювання.

Що стосується кооперативів та обходу механізму СМП, то ключовою точкою контролю є система державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. СМП виникає виключно з моменту державної реєстрації, а реєстраційні дії здійснюються державними реєстраторами або нотаріусами. Однак цей контроль є реактивним і формальним: якщо забудовник або кооператив взагалі не ініціює реєстрацію СМП і водночас залучає кошти під виглядом пайових внесків чи членства, реєстраційна система фактично «нічого не бачить». Реєстратор не перевіряє сам факт продажу або маркетингу майбутніх квартир і не має повноважень зупиняти такі дії без поданої на реєстрацію заяви.

У частині будівництва багатоквартирних будинків під виглядом індивідуальних ключовим органом, що має реагувати на порушення, є ДІАМ та органи державного архітектурно-будівельного контролю на місцях. Саме вони наділені повноваженнями перевіряти відповідність фактичного будівництва задекларованому виду об'єкта, дотримання будівельних норм, проєктної документації та умов дозвільних документів. Формально цього інструментарію достатньо, щоб виявити ситуації, коли під виглядом садового або індивідуального будинку фактично зводиться багатоквартирний житловий об'єкт. Водночас цей контроль обмежується сферою містобудування та будівельних робіт: ДІАМ не аналізує договори з фізичними особами, не оцінює економічний зміст залучення коштів і не має прямих повноважень забороняти приймання платежів від інвесторів.

Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування відіграють допоміжну роль, що пов'язана з містобудівною документацією, землекористуванням і адресацією, однак не мають самостійних інструментів для протидії схемам фінансування. Правоохоронні органи та прокуратура, у свою чергу, залучаються вже постфактум – у випадках, коли дії забудовника або пов'язаних осіб набувають ознак кримінальних правопорушень (шахрайство, привласнення коштів, підроблення документів). Такий механізм реагування не є превентивним і не запобігає залученню коштів на ранніх етапах.

Таким чином, ключовий інституційний розрив полягає у відсутності єдиного органу або механізму, який би давав змогу комплексно оцінювати: **вид і параметри об'єкта будівництва; спосіб залучення коштів фізичних осіб; наявність або відсутність зареєстрованого СМП** чи іншого законного інструменту захисту прав інвесторів; **право негайно зупиняти рух коштів** у разі виявлення невідповідності.

Кожен з існуючих органів бачить лише «свій сегмент», що створює регуляторний вакуум, у якому «сірі» схеми можуть існувати тривалий час без прямої заборони. Більше того, «сірі» схеми виявляються, як правило, лише постфактум — після завдання шкоди інвесторам.

До того ж, хоча чинне законодавство забороняє залучати кошти поза дозволеними способами, проте прямих механізмів покарання забудовника за порушення наразі майже немає. Ні Закон № 2518-IX, ні інші акти не встановлюють чітких штрафів чи кримінальної відповідальності саме за факт реалізації житла не через фонд або облігації. Теоретично, недотримання вимог може стати підставою для позову від інвестора про визнання договору недійсним чи стягнення збитків. Але на практиці інвестор уникатиме таких дій, доки сам сподівається отримати квартиру. Відповідно, забудовник не відчуває ризику негайної відповідальності.

ДОВІДКОВО

Порівняння з моделями держав - членів ЄС демонструє принципово інший підхід. У низці країн ключовим елементом є не лише контроль за будівництвом або реєстрацією прав, а жорстке регулювання самого моменту залучення коштів. У Франції продаж житла на стадії будівництва (VEFA) можливий лише за наявності обов'язкової фінансової гарантії завершення будівництва або відшкодування, а нотаріальний контур відіграє роль «фільтра допустимості» угоди³¹. У Німеччині спеціальний регламент (MaBV) чітко визначає, коли і в яких обсягах девелопер має право приймати кошти, жорстко прив'язуючи платежі до етапів готовності³². В Іспанії³³ та Польщі законодавство вимагає

31 <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/GeneralReport.pdf>

32 <https://fivmagazine.com/real-estate-broker-and-property-developer-ordinance-mabv-protection-for-real-estate-buyers/>

33 <https://www.lawants.com/en/buying-property-under-construction-spain/>

використання спеціальних рахунків або ескроу-механізмів та обов'язкових гарантій для авансів, а приймання коштів поза цими механізмами тягне серйозні правові наслідки^{34,35}.

На цьому тлі українська модель виглядає такою, що покладається переважно на постфактум-контроль і фрагментований нагляд, а не на запобіжники на етапі фінансування. Інструментарій окремих органів формально існує, але він не інтегрований у єдину систему, здатну запобігти використанню кооперативів чи «садових будинків» як оболонки для обходу законних механізмів фінансування житлового будівництва. У результаті відповідальність за виявлення та оскарження таких схем фактично перекладається на інвесторів або правоохоронні органи вже після виникнення шкоди, що і становить ключовий регуляторний розрив порівняно з моделями ЄС.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- фрагментарність державного нагляду та відсутність комплексного контролю за схемами залучення коштів - відсутність комплексного нагляду за процедурами залучення коштів фізичних осіб, які поєднують містобудівні порушення, обхід механізму СМП та використання цивільно-правових конструкцій;
- ситуаційний та формальний характер контролю з боку держави - державна реєстрація прав, містобудівний контроль і правоохоронне реагування здійснюються переважно постфактум, після завдання шкоди інвесторам, тоді як ефективні превентивні інструменти для зупинення приймання коштів на ранніх етапах фактично відсутні;
- можливість обходу механізму СМП через цивільно-правові та організаційні конструкції: використання ЖБК, попередніх та інвестиційних договорів, а також декларування багатоквартирного будівництва як індивідуального або садового дає змогу залучати кошти приватних осіб без державної реєстрації СМП і без реєстрової фіксації прав інвесторів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінрозвитку:

Розглянути можливість:

- запровадження комплексного підходу до контролю за фінансуванням житлового будівництва, який поєднує оцінку виду об'єкта будівництва, способу залучення коштів фізичних осіб та наявності зареєстрованого СМП з можливістю оперативного припинення приймання коштів у разі виявлення невідповідностей;
- визначення державного органу, уповноваженого здійснювати контроль за законністю механізмів залучення коштів приватних осіб для фінансування будівництва житла.

34 <https://millercanfield.pl/en/new-developer-act-signed-into-law/>

35 <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/ResearchTeaching/ResearchThemes/EuropeanPrivateLaw/RealPropertyProject/GeneralReport.pdf>

Корупційний ризик № 4:

Недосконалість правового регулювання діяльності ФФБ і ФОН (нечіткість правового статусу та функцій) і надмірна дискреція управителів фондів / непрозоре управління ФФБ / непрозорість діяльності ФОН та ФФБ)

ОПИС РИЗИКУ:

Нечіткість правового статусу і функцій ФФБ / ФОН створює плутанину у визначенні ролей учасників та меж їхніх обов'язків. Закон № 978 визначає лише загальні принципи, залишаючи багато деталей на розсуд управителів через Правила фонду та договори з довірителями. Наприклад, управитель сам встановлює Правила ФФБ/ФОН і може передбачити, як використовуються тимчасово вільні кошти фонду. Закон № 978 допускає існування двох видів ФФБ (типу «А» і «Б») з різними схемами фінансування, що додатково ускладнює розуміння прав та ризиків довіритель. Деякі норми Закону № 978 застаріли і не узгоджені з іншими нормативно-правовими актами (зокрема, відсутнє чітке врегулювання взаємодії із Законом 2518-ІХ), що породжує колізії та простір для зловживань.

Через правові прогалини та неналежну регламентацію функціоналу, управителі ФФБ / ФОН отримали надмірно широкі дискреційні повноваження. Відсутність детально прописаних процедур контролю за використанням коштів давала можливість недобросовісним управителям маніпулювати активами фондів у власних інтересах. Наприклад, лише у 2017 році, після низки скандалів, НБУ запровадив вимоги для банків-управителів ФФБ щодо внутрішнього контролю: перевірки документів забудовника, цільового використання коштів, дотримання кошторису тощо³⁶. До цього чітко регламентованого нагляду не було.

КЕЙС №1

Показовим прикладом наслідків недосконалого правового регулювання діяльності ФФБ та надмірної дискреції їх управителів став кейс одного з банків, який у 2014–2018 роках виступав управителем ФФБ у низці масштабних житлових проєктів у м. Києві. За відсутності ефективних регуляторних вимог до внутрішнього контролю та прозорості діяльності ФФБ, управитель фактично самостійно визначав напрями використання коштів довіритель, без належного нагляду з боку регулятора та без повного розкриття інформації інвесторам.

Відповідно до договорів функції забудовника виконувала афілійована з банком приватна компанія, яка зобов'язувалася забезпечити будівництво житла, його введення в експлуатацію та передачу квартир інвесторам, тоді як банк «Аркада» мав забезпечувати фінансування будівництва через ФФБ.

За версією слідства, у межах кримінальних проваджень було встановлено факти нецільового використання коштів ФФБ, зокрема їх спрямування на придбання неліквідних активів і фінансування пов'язаних структур замість будівництва житла. Керівництво банку та компанії-збудовника використало кошти довіритель ФФБ для придбання частки у статутному капіталі підприємства – орендаря земельної ділянки в м. Києві, що не відповідало цілям і регламенту ФФБ. Загальна сума таких витрат становила близько 110 млн грн; при цьому на момент здійснення операції щодо цього підприємства вже тривало провадження у справі про банкрутство, ініційоване пов'язаною з керівництвом банку структурою, а строк оренди земельної ділянки спливав у тому ж році. Посадовим особам банку та пов'язаних компаній повідомлено про підозру у розтраті коштів інвесторів в особливо великому роз-

³⁶ <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-posiliv-vimogi-do-bankiv-scho-zdiysnyuyut-operatsiyi-z-dovirchogo-upravlinnya>

мірі (ч. 5 ст. 191 ККУ)^{37,38}. У результаті будівництво значної кількості об'єктів було зупинено, а тисячі інвесторів фактично втратили доступ до вкладених коштів і дієвих механізмів захисту своїх прав.

Системний характер порушень було офіційно підтверджено рішенням Національного банку України про віднесення банку до категорії неплатоспроможних у 2020 році³⁹. Саме цей кейс став одним із ключових аргументів для посилення вимог НБУ до банків-управителів ФФБ, зокрема щодо внутрішнього контролю, перевірки цільового використання коштів та підвищення прозорості управління фондами.

КЕЙС №2

За версією слідства, у період з вересня 2006 року по січень 2008 року в м. Тернополі приватне підприємство (ПП) реалізовувало проєкт будівництва багатоповерхового житлового будинку. Фінансування будівництва здійснювалося шляхом укладення численних договорів про пайову участь у ФФБ з фізичними та юридичними особами, які сплачували повну вартість квартир і нежитлових приміщень переважно авансом. Усі кошти надходили на рахунок забудовника та перебували у розпорядженні директора підприємства.

Загальна сума залучених у 2006–2008 роках коштів і майнових внесків перевищила 12 млн грн, чого, як встановив суд, було достатньо для завершення будівництва та введення об'єкта в експлуатацію. Таким чином, на етапі залучення коштів та формування бюджету проєкту забудовник мав усі необхідні фінансові ресурси для належного виконання зобов'язань перед пайовиками у м. Тернополі.

Водночас у цей самий період директор ПП, діючи як службова особа, допустив використання частини коштів, залучених для будівництва будинку, на інші цілі, не передбачені договорами пайової участі. Зокрема, кошти спрямовувалися на будівництво іншого об'єкта нерухомості того ж підприємства та на прокладання водопровідних мереж до житлових будинків в іншому населеному пункті Тернопільської області. За висновком будівельно-технічної експертизи обсяг таких нецільових витрат становив понад 3,8 млн. гривень.

У результаті вибуття цих коштів з фінансування основного проєкту будівництва житлового будинку в м. Тернополі не було завершене, а об'єкт не введено в експлуатацію у передбачені договорами строки. Це призвело до невиконання зобов'язань перед значною кількістю пайовиків, яким було завдано матеріальної шкоди, визначеної судом пропорційно до розміру їхньої пайової участі у загальній вартості будівництва.

З аналізу тексту вироку загалом незрозуміло, де саме і в який спосіб у цій моделі був присутній контроль ФФБ за діяльністю забудовника. Попри те, що укладені договори формально визначені як договори пайової участі у фонді фінансування будівництва, судові рішення не містять відомостей про реальне функціонування ФФБ як механізму нагляду: чи здійснювався будь-який фінансовий або технічний контроль за ходом будівництва і цільовим використанням коштів⁴⁰. Із аналізу договорів про участь у фонді фінансування будівництва, досліджених судом, випливає, що довірителі здійснювали перерахування грошових коштів безпосередньо на банківський рахунок ПП, яке самостійно розпоряджалося ними для фінансування та здійснення будівництва багатоквартирного житлового будинку⁴¹. Такий порядок розрахунків фактично означав, що кошти вкладників одразу потрапляли під контроль забудовника, минаючи механізм управління та нагляду, притаманний фонду фінансування будівництва, і, по суті, свідчив про відхилення від законодавчої моделі ФФБ

37 <https://mvs.gov.ua/press-center/news/rozkradannya-aktiviv-banku-arkada-na-72-mln-grn-pered-sudom-postanut-ucasniki-zlocinnoyi-grupi-na-coli-z-top-menedzerom>

38 https://kyiv.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=383203&fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR26T61_RBQfZLpNjHcTBScbZoyl50UMTKI-hSgF7njA0aR1pdNwFHiu1M_aem_BwZiIPG_NS8u3Nc_bLS6og

39 <https://bank.gov.ua/ua/news/all/at-akb-arkada-vidneseno-do-kategoriyi-nepлатоспроможних>

40 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118202529>

41 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127297811>

та порушення її ключового принципу — відокремленого та контрольованого використання коштів довіритель.

За такої моделі управитель формально відповідає вимогам фінансового законодавства, проте фактично перебуває у відносинах афілійованості із забудовником. Це може проявлятися через спільних бенефіціарів, кредитування управителя забудовником, використання спільних фінансових інструментів або надання виключних прав на обслуговування проектів певної групи компаній.

У межах таких відносин управитель, як правило, не застосовує передбачені законом інструменти реагування, зокрема не зупиняє фінансування у разі порушення графіків будівництва чи зміни проєктних параметрів. Водночас державний регулятор не має нормативно закріпленого обов'язку системно перевіряти структуру пов'язаності між управителем і забудовником.

КЕЙС №3

За інформацією, оприлюдненою на сайті НКЦПФР, у процедурі банкрутства ТОВ управитель був визнаний кредитором на суму понад 3 млрд грн⁴², що свідчить про надмірну концентрацію фінансових потоків між пов'язаними суб'єктами.

Фактична економічна пов'язаність управителя із забудовником проявлялася, зокрема, у: системному перерахуванні коштів фондів без належної перевірки реального стану будівництва; відсутності зупинення фінансування попри очевидні порушення строків; розміщенні коштів оперативного резерву у небанківській установі, пов'язаній із власниками забудовника.

Відповідно до ст. 13 Закону України № 978, управитель зобов'язаний діяти в інтересах довіритель та забезпечувати контроль за використанням коштів. Водночас законодавство при цьому не містить заборон на перехресне володіння корпоративними правами, не встановлює обов'язку розкриття пов'язаних осіб у межах ФФБ та не передбачає механізмів оцінки конфлікту інтересів. Унаслідок цього формальна незалежність управителя може поєднуватися з фактичною залежністю від забудовника.

Іншою проблемою є те, що законодавство України не містить загальних та обов'язкових процедур прозорого контролю за діяльністю управителя ФФБ та передачі документів і активів у разі зміни управителя у всіх можливих ситуаціях. НКЦПФР встановила спеціальний порядок передачі фонду при зміні управителя за рішенням суду, який передбачає перелік документів і активів, що підлягають передачі новому управителю⁴³. Водночас немає універсальних механізмів або вимог щодо передачі документів та активів управителя при інших підставах зміни управителя або щодо поточного контролю за їх передачею, що створює умовний простір для надмірної дискреції та потенційних ризиків для реалізації прав довіритель ФФБ, а також унеможливорює реалізацію прав інвесторів без судового втручання. Водночас невирішеним залишається питання обрання нового управителя, який погодиться прийняти на себе обов'язки з управління коштами ФФБ.

КЕЙС №4

Позивач (довіритель ФФБ) звернувся до суду у зв'язку з неможливістю реалізувати свої майнові права на об'єкт інвестування через фактичний колапс механізму управління фондом.

Судом було встановлено, що внаслідок відкликання банківських ліцензій і ліквідації низки банків-управителів ФФБ управління фондом неодноразово переходило від одного суб'єкта до іншого. При цьому нові управителі не отримували від попередніх ані повного пакета документації, ані майна чи облікових матеріалів фонду. Відсутність законодавчо закріплених обов'язкових процедур передачі документів і активів ФФБ у разі зміни управителя призвела до того, що довіритель не міг отримати довідку про належні йому майнові права та здійснити їх державну реєстрацію.

42 <https://www.nssmc.gov.ua/zakhyst-prav-investoriv-nktzpfpr-zupynyla-litsenziu-finansovoi-kompanii-zhytlo-kapital/>

43 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0147-21>

У результаті суд був змушений компенсувати регуляторний і управлінський вакуум шляхом судового захисту прав інвестора та визнав за позивачем майнові права на квартиру в об'єкті незавершеного будівництва⁴⁴. Таким чином, кейс демонструє, що за відсутності чітких вимог до прозорості діяльності ФФБ, стандартів збереження і передачі документації та ефективного нагляду за управителями інвестори змушені звертатися до суду як єдиного механізму захисту. Це створює сприятливе середовище для зловживань, маніпуляцій з активами фондів і штучного блокування реалізації прав довіритель.

Непрозорість діяльності ФФБ / ФОН проявляється і в тому, що інформація про фінансовий стан фонду, рух коштів тощо часто закрита для вкладників і громадськості. Зокрема, чинні нормативно-правові акти передбачають, що управитель ФФБ має розміщувати на своєму вебсайті певну базову інформацію про об'єкт будівництва (ідентифікатор, технічні характеристики, відомості про управителя, хід будівництва тощо)⁴⁵. Цей стандарт не охоплює повної, системної звітності про фінансовий стан фонду, рух коштів чи ризики, пов'язані з будівництвом. За відсутності обов'язкових стандартів розкриття інформації довіритель не завжди можуть вчасно дізнатися про проблеми чи зловживання.

ДОВІДКОВО

Хоча частина правових актів і вимагає розкриття окремих даних, системного, обов'язкового, уніфікованого стандарту регулярних фінансових звітів чи повідомлень про стан будівництва для інвесторів / громадськості немає. Правила передачі фонду іншому управителю не включають повноцінні вимоги щодо розкриття інформації інвесторам. На рівні окремих актів, таких як рішення НКЦПФР про порядок передачі фонду в управління іншій установі, визначено процедуру зміни управителя⁴⁶, але немає комплексних положень щодо розкриття інформації про стан фонду для публічного доступу під час такого переходу або взагалі.

В той же час слід відзначити й те, що частина проблем не залишається поза увагою регулятора. У 2025 році рішенням НКЦПФР від 21.03.2025 № 09/21/2007/К03⁴⁷ було затверджено зміни щодо діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю, які набрали чинності з 01.11.2025. Ці зміни частково посилили прозорість і захист інвесторів, але у вузько визначеному сегменті – у випадках банкрутства забудовника: управителів ФФБ / ФОН зобов'язано здійснювати моніторинг процедур банкрутства, оперативно (протягом 5 робочих днів) розкривати відповідну інформацію на власних вебсайтах і повідомляти довіритель, а також заборонено вважати несплату внесків під час банкрутства порушенням, якщо інвестор не надав згоди на подальше фінансування, але не є комплексною реформою прозорості чи стандартів управління ФФБ.

В цілому дослідження виявило такі проблеми з регулюванням діяльності ФФБ / ФОН:

- 1) Закон № 978-IV з 2003 року неодноразово змінювався, однак ці зміни мали фрагментарний характер і не сформували комплексної, сучасної моделі регулювання залучення коштів у житлове будівництво. Закон залишається неузгодженим із суміжним законодавством (про інвестиційну діяльність, регулювання ринків капіталу), що створює різні стандарти прозорості та захисту інвесторів. Попри еволюцію фінансових інструментів, механізм ескроу-рахунків у житловому будівництві так і не був чітко та обов'язково впроваджений як альтернатива ФФБ.
- 2) Історично управителями ФФБ були переважно банки (піднаглядні НБУ) та фінансові компанії (раніше піднаглядні Держфінпослуг). Внаслідок реформи 2020 року повноваження з нагляду за діяльністю управителів ФФБ були передані НКЦПФР, що об'єктивно передбачає поетапну адаптацію наглядових підходів і процедур до специфіки цього сегмента фінансового ринку.
- 3) Закон № 978 не гарантує незалежності управителя від інших учасників правовідносин з будівництва. Законодавство про ФФБ / ФОН не запроваджує прямої та безумовної заборони на афілійованість управителя із забудовником (через спільних власників, контроль або пов'язаних осіб). Ризик конфлікту інтересів та залежності управителя ФФБ / ФОН від забудовника залишається актуальним, оскільки

44 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/64849896>

45 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0751-21/ed20251216#Text> п.п. 7 п.9 П. II

46 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0147-21>

47 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0457-25>

чинне регулювання не встановлює чітких структурних заборон на афілійованість і зосереджується переважно на постфактум-нагляді, а не на превентивному забезпеченні незалежності управителя.

4) Відсутність у законодавстві вимоги щодо обов'язкового погодження Правил ФФБ з НКЦПФР створює ризики невідповідності таких Правил вимогам законодавства та, як наслідок, порушення прав довіритель ФФБ. Правила ФФБ є ключовим внутрішнім документом фонду, який розробляється, затверджується та оприлюднюється управителем і визначає систему норм, обов'язкових для всіх учасників фінансово-кредитних механізмів будівництва житла з метою досягнення цілей управління майном, встановлених установником управління майном. З огляду на це Правила ФФБ мають відповідати вимогам Закону № 978 та інших актів законодавства.

Водночас за відсутності механізму попереднього регуляторного контролю за змістом Правил ФФБ існує ймовірність включення до них неповної, неточної або такої, що не повною мірою відповідає законодавству, інформації щодо прав та обов'язків довіритель, умов управління коштами, порядку фінансування будівництва, розподілу ризиків і відповідальності сторін. Оскільки саме Правила ФФБ є основним джерелом інформації для потенційних та чинних довіритель, такі недоліки можуть призводити до введення їх в оману, формування хибних очікувань та обмеження можливостей ефективного захисту майнових прав без звернення до суду. Запровадження механізму погодження або попередньої перевірки Правил ФФБ з боку НКЦПФР дало змогу б здійснювати контроль за їх відповідністю законодавству на етапі затвердження та зменшити ризики порушення прав довіритель шляхом усунення потенційно проблемних положень до початку залучення коштів.

ДОВІДКОВО:

За інформацією НКЦПФР, станом на 31.12.2025 в Україні функціонувало **169 ФФБ**, через які здійснювалося фінансування **296** об'єктів будівництва. Протягом 2022 - 2025 років було створено **16 ФФБ** та припинено діяльність **47 ФФБ**, а загальна кількість довіритель діючих ФФБ сягнула **35 623** осіб.

Це свідчить про те, що механізм ФФБ і надалі залишається відносно поширеним серед населення та зберігає потенціал бути одним з інструментів інвестування у житлове будівництво.

Позиція НКЦПФР:

НКЦПФР не вбачає корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю, що входить до компетенції НКЦПФР (позиція НКЦПФР відображена в додатку 1).

Водночас це підтверджує, що питання прозорості управління, контролю цільового використання коштів та захисту прав інвесторів залишається предметом уваги, оскільки сам механізм все ще функціонує та має потенційні ризики, що раніше проявлялися у кейсах, окреслених вище. Слід зазначити, що під час післявоєнного відновлення України очікується масштабна реалізація будівельних проєктів. Якщо механізми контролю за залученими коштами будуть слабкими, корупційні ризики у сфері будівельного інвестування можуть навіть зрости.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- нечіткість і фрагментарність правового регулювання діяльності ФФБ / ФОН: Законодавство визначає лише загальні принципи функціонування фондів, залишаючи ключові аспекти управління, контролю та використання коштів на розсуд управителів через Правила ФФБ і договірні конструкції;
- надмірна дискреція управителів ФФБ / ФОН: відсутність обов'язкових процедур погодження Правил ФФБ, уніфікованих стандартів прозорості, контролю цільового використання коштів та передачі активів при зміні управителя створює можливості для зловживань і маніпуляцій;
- система контролю побудована фрагментарно та переважно має ситуаційний характер, що не забезпечує своєчасного виявлення порушень, а фактичний захист прав довіритель часто можливий лише шляхом судового втручання.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

НКЦПФР:

Забезпечити розроблення проекту закону, який передбачатиме:

- деталізацію (уточнення) переліку заборонених операцій із коштами ФФБ/ФОН, зокрема щодо інвестування в інші активи, надання позик або використання фінансових інструментів, не пов'язаних із фінансуванням конкретного об'єкта будівництва;
- єдине визначення терміна «пов'язані особи», що застосовується для цілей заборони афілійованості управителя ФФБ/ФОН і забудовника, виключивши дублюючі та відсильні формулювання;
- визначення мінімальних прав: право вимагати звітність, право обирати/затверджувати нового управителя в разі необхідності, право об'єднуватися і створювати консультативні органи при фондах;
- встановлення обов'язку управителів щоквартально розкривати та подавати до НКЦПФР стандартизовану звітність щодо кожного ФФБ, зокрема про обсяг залучених коштів, обсяг фінансування будівництва, залишок коштів фонду, стан виконання графіку будівництва та наявність прострочень, із забезпеченням публічного доступу до такої інформації для довірительів;
- процедуру передачі фонду іншому управителю у разі його неплатоспроможності або повноваження тимчасової адміністрації ФФБ у кризових ситуаціях.

Розглянути можливість:

- розроблення порядку подання та форми стандартизованої щоквартальної звітності ФФБ;
- впровадження ризик-орієнтованого моніторингу ФФБ;
- створення на базі НКЦПФР онлайн-платформи, де відображатимуться всі зареєстровані ФФБ / ФОН та ключова інформація про них.

НКЦПФР / ДІАМ:

- Розглянути можливість запровадження механізму координації та проведення спільних заходів контролю, спрямованих на комплексну перевірку як фінансування будівництва через ФФБ/ФОН, так і фактичного стану реалізації відповідних будівельних проєктів.

Корупційний ризик № 5:

Відсутність регуляторних вимог та ефективних механізмів державного контролю за діяльністю девелоперів, які залучають недержавні кошти у житлове будівництво

ОПИС РИЗИКУ:

Допуск управителів до діяльності з управління ФФБ / ФОН здійснюється шляхом отримання ліцензії НКЦПФР на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або операцій з нерухомістю. При цьому згідно із Законом № 978 управитель повинен мати статутний капітал щонайменше 1 млн євро, а НКЦПФР встановила ліцензійні умови на провадження такої професійної діяльності⁴⁸. Тобто модель залучення недержавних коштів у житлове будівництво через ФФБ / ФОН, хоч і потребує покращення якості правового регулювання, вона тим не менш заснована на спеціальному законі, який встановлює обов'язкове ліцензування управителів, кваліфікаційні та фінансові вимоги до них, режим цільового використання коштів і державний нагляд з боку НКЦПФР.

В той же час у разі залучення коштів через девелопера Закон № 2518-IX допускає виконання девелоперами функцій організації та/або фінансування будівництва із залученням коштів фізичних і юридичних осіб на підставі договору із замовником будівництва, однак, на відміну від управителів ФФБ, законодавство не встановлює до девелоперів спеціальних вимог щодо ліцензування, ділової репутації власників і керівництва, мінімального розміру статутного капіталу, фінансової стійкості, ліквідності активів, створення резервних фондів чи обмежень щодо укладення договорів із пов'язаними особами. За таких умов правове регулювання залучення приватних коштів через девелопера має фрагментарний характер і фактично обмежується договірними відносинами між приватними суб'єктами, за відсутності інституційних механізмів запобігання зловживанням на етапах допуску до ринку, акумулювання коштів, їх перерозподілу та відповідальності за порушення зобов'язань. Формально нагляд за діяльністю забудовників, які залучають кошти громадян, покладено на місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, однак такий нагляд здійснюється в містобудівній, будівельній та земельній сферах. Законодавство не визначає ані меж їхніх повноважень, ані процедур здійснення контролю за виконанням цивільно-правових договорів чи реагування у разі порушень, що на практиці унеможливує ефективне втручання держави, зокрема у випадках зупинення будівництва або необхідності організації завершення проблемних об'єктів.

ДОВІДКОВО

За інформацією НКЦПФР, під час розгляду скарг довірителів ФФБ Комісія зверталася до Київської міської державної адміністрації з питань зупинення будівництва окремими забудовниками; у відповідь було повідомлено, що на законодавчому рівні не передбачено порядку реалізації місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних і міських рад повноважень у сфері здійснення державного контролю за дотриманням забудовниками договірних зобов'язань у разі залучення коштів фізичних осіб до будівництва багатоквартирних житлових будинків, а також механізму реалізації повноважень з організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва таких будинків (лист НКЦПФР, додаток 2).

48 Рішення НКЦПФР від 22.02.2022 № 135 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження професійної діяльності на ринках капіталу - діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0319-22/>

Девелоперська модель будівництва, порівняно з ФФБ / ФОН, позбавлена дієвого державного контролю. Це створює системні передумови для зловживань, оскільки законодавство не передбачає механізмів перевірки платоспроможності девелопера та нагляду за його операційною діяльністю.

Більше того, навіть у випадках, коли будівництво здійснюється із залученням ФФБ, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування не мають повноважень контролювати фінансово-договірну діяльність забудовників або втручатися у процес завершення будівництва через невиконання ними договірних зобов'язань.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- відсутність у законодавстві спеціальних регуляторних вимог і дієвого державного нагляду за девелоперами, які залучають недержавні кошти у житлове будівництво.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мінрозвитку / НКЦПФР:

Забезпечити розроблення проекту закону, який передбачатиме:

- встановлення спеціального регуляторного режиму для девелоперів, які залучають недержавні кошти у житлове будівництво, передбачивши обов'язкові вимоги до допуску на ринок, зокрема щодо фінансової спроможності, прозорості структури власності та запобігання конфлікту інтересів;
- наділення НКЦПФР повноваженнями державного контролю за забудовниками / девелоперами, які залучають кошти фізичних осіб у житлове будівництво, із чітким визначенням предмета контролю (дотримання договірних зобов'язань, цільове використання коштів, дотримання строків будівництва) та вичерпного переліку контрольних заходів.

Корупційний ризик № 6:

Недосконалість державного контролю за діяльністю ФФБ та ФОН

ОПИС РИЗИКУ:

ФФБ та ФОН створювалися як спеціальні інструменти захисту приватних інвесторів від ризиків у сфері житлового будівництва, зокрема подвійних продажів, нецільового використання коштів та фінансової непрозорості забудовників. Водночас аналіз практики їх функціонування свідчить, що державний нагляд у цій сфері має переважно фрагментарний і формальний характер та не забезпечує належного рівня превентивного контролю.

Однією з ключових причин такої ситуації є інституційна роз'єднаність системи нагляду. Насамперед це пов'язано з тим, що фінансовий контроль за діяльністю управителів ФФБ та ФОН здійснюється НКЦПФР відповідно до законодавства про фінансові ринки, тоді як технічний і містобудівний контроль за будівництвом покладено на ДІАМ згідно із законодавством у сфері містобудівної діяльності. При цьому нормативні акти не передбачають обов'язкових механізмів обміну інформацією між цими органами щодо стану реалізації будівельних проєктів, фінансової спроможності фондів або виконання зобов'язань перед інвесторами. Унаслідок цього формується система «регуляторних прогалів», якими часто користуються недобросовісні учасники ринку.

Варто зазначити, що перехід функцій регулювання від Нацкомфінпослуг до НКЦПФР не призвів до суттєвої зміни підходів до нагляду. Відповідно до ст. 13 Закону № 978⁴⁹, управитель ФФБ зобов'язаний здійснювати контроль за цільовим використанням коштів забудовником. Однак повноваження НКЦПФР, визначені Законом України від 30.10.1996 № 448/96-ВР «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»⁵⁰, зосереджені переважно на перевірці фінансових нормативів (ліквідності, капіталу, платоспроможності) і не охоплюють проведення технічного аудиту будівництва, зокрема перевірки фактичних обсягів виконаних робіт або якості матеріалів.

Крім того, чинне законодавство не встановлює прямих вимог щодо обов'язкової перевірки фактичної наявності коштів на рахунках фондів, зіставлення фінансових потоків із реальним ступенем готовності об'єктів будівництва чи проведення регулярних виїзних перевірок. У результаті державний контроль набуває декларативного характеру та не забезпечує своєчасного виявлення фінансових дисбалансів і системних порушень.

КЕЙС

У 2022 році між фізичною особою-довірителем і ТОВ було укладено договір участі у ФФБ, відповідно до якого кошти передавалися для фінансування будівництва конкретного об'єкта. Згідно з договором та правилами ФФБ управитель мав забезпечувати контроль за цільовим використанням коштів, дотримання строків будівництва та належне інформування довірителя.

Водночас, як встановив суд⁵¹, будівництво об'єкта не було завершено у визначені строки, а управитель не вжив належних заходів реагування. Суд констатував, що управитель обмежувався формальними зверненнями до забудовника щодо надання копій актів виконаних робіт, не ініціюючи офіційних процедур зміни умов договору чи припинення фінансування.

Крім того, суд встановив, що будівництво здійснювалося на земельній ділянці зі спірним правовим статусом і без належного пакета дозвільних документів. Це свідчить про відсутність належної перевірки початкових умов інвестування з боку управителя.

⁴⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/978-15#Text>

⁵⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр#Text>

⁵¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127736544>

У 2023 році НКЦПФР припиняла дію ліцензії ТОВ на створення нових фондів і укладення нових договорів у зв'язку з порушеннями законодавства, зокрема щодо зберігання близько 3,7 млрд грн коштів ФФБ у небанківській установі без належної ліцензії⁵². Проте ці заходи мали переважно реактивний характер і не вирішували проблему системного контролю за використанням коштів та перебігом будівництва.

Загалом цей кейс демонструє, що за відсутності механізмів комплексної перевірки реальних обсягів будівництва та незалежної оцінки діяльності управителя порушення тривалий час залишаються поза належною увагою регулятора, що призводить до накопичення фінансових і правових ризиків для інвесторів.

Окрім формального характеру державного нагляду, проаналізований кейс висвітлює ще одну системну проблему — реалізація забудовником кількох об'єктів одночасно та використання коштів інвесторів одного ФФБ для фінансування інших проєктів. Формально такі операції можуть маскуватися під тимчасове фінансування або внутрішні розрахунки між пов'язаними компаніями.

Управитель у таких випадках, як правило, не припиняє фінансування, посилаючись на відсутність прямої заборони у договірній документації. Регулятор, своєю чергою, не має інструментів оперативного виявлення таких «перехресних» потоків. Водночас у ст. ст. 13 та 18 Закону № 978-IV задекларовано презумпцію цільового використання коштів конкретного фонду, яка фактично не забезпечується дієвими механізмами контролю.

Таким чином, у разі зупинки одного з об'єктів, фінансовий дефіцит поширюється на всю групу проєктів, що призводить до масового порушення прав інвесторів.

Інформація щодо заходів впливу контрольного характеру, застосованих до управителів ФФБ / ФОН за порушення законодавства у сфері захисту прав інвесторів

Види вжити заходів (кількість)	2022	2023	2024	2025	
Санкції у вигляді:	штрафу	4	5	6	7
	анулювання ліцензії	1	4	-	-
	Зупинення дії ліцензії	7	7	1	2
	попередження	-	8	-	9

Кількість внесених постанов про накладення адміністративного стягнення за порушення КУпАП

2022	2023	2024	2025
1	-	1	-

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- відсутність механізмів взаємодії та комплексної оцінки дій ФФБ / ФОН з боку органу фінансового контролю (НКЦПФР) та технічного контролю (ДІАМ), а також вимог щодо обов'язкового незалежного аудиту, інтегрованого фінансово-технічного контролю.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

НКЦПФР / ДІАМ:

Розглянути можливість запровадження шляхом розроблення відповідних нормативно-правових актів:

- спільних заходів державного контролю / нагляду щодо ФФБ / ФОН;
- системи регулярного зіставлення обсягів фінансування з етапами будівництва.

⁵² <https://www.nssmc.gov.ua/zakhyst-prav-investoriv-nktspfr-zupyntyla-litsenziu-finansovoi-kompanii-zhytlo-kapital/>

Корупційний ризик № 7:

Недоліки правового регулювання процедури проведення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю

ОПИС РИЗИКУ:

Відповідно до ст. 41 Закону № 3038-VI⁵³ державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється на об'єктах будівництва у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом. Позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Підставами для проведення позапланової перевірки є: подання суб'єктом містобудування письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірки виконання суб'єктом містобудування вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю; вимоги головного інспектора будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, про проведення перевірки за наявності підстав, передбачених законом; звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; вимоги правоохоронних органів про проведення перевірки.

Однак в умовах дії воєнного стану та з прийняттям постанови КМУ від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану»⁵⁴ було запроваджено суттєві обмеження на здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Так, протягом періоду воєнного стану, за рішеннями центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, дозволено проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю):

- з підстав, визначених абз. 5 та 8 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»,
- за наявності загрози, що має негативний вплив на життя та здоров'я людини, навколишнє природне середовище,
- для забезпечення безпеки держави,
- для виконання міжнародних зобов'язань України, а також з підстав, визначених абз. 9 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», абз. 11 ч. 3 ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Крім того, протягом періоду дії воєнного стану здійснюються позапланові заходи державного архітектурно-будівельного контролю:

- на об'єктах будівництва, роботи на яких виконуються за рахунок бюджетних коштів;
- на всіх об'єктах будівництва - в частині додержання вимог будівельних норм щодо забезпечення доступності і безпеки об'єктів для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Однак наведені підстави для проведення позапланових заходів державного контролю на період воєнного стану є досить широкими, що на практиці дає можливість уповноваженій посадовій особі формально легітимізувати проведення позапланового заходу державного контролю, посилаючись на загальні формулювання.

53 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

54 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

ДОВІДКОВО

У пп. 4 та 5 рішення Рахункової палати від 21.11.2023 № 27-3 «Про результати аудиту відповідності функціонування системи здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві»⁵⁵ зазначено що, постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» негативно вплинула на виконання ДІАМ визначених законом повноважень щодо державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні. Як наслідок, не забезпечено створення безпечного та комфортного середовища для мешканців територіальних громад та ефективне управління державним органом.

Через зволікання з реформуванням органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також надання комісії ДІАМ дискреційних повноважень за відсутності чітких критеріїв щодо обґрунтованості (необґрунтованості) звернень заявників створено нормативні прогалини в частині забезпечення безпеки будівництва та дотримання законодавства у сфері містобудівної діяльності.

КЕЙС

У 2024 році Івано-Франківський окружний адміністративний суд розглянув справу щодо оскарження правомірності дій (ДІАМ) під час призначення позапланових заходів⁵⁶.

У межах цієї справи ДІАМ видала наказ «Про проведення позапланової перевірки» щодо об'єкта будівництва у м. Івано-Франківську. Формальною підставою для перевірки були загальні посилання на наявність ризиків та можливих загроз у сфері містобудівної діяльності, з урахуванням особливостей здійснення державного нагляду в умовах воєнного стану.

Разом з тим, як встановив суд, у наказі про проведення позапланової перевірки були відсутні конкретні фактичні обставини, які б свідчили про наявність реальної загрози публічним інтересам, безпеці об'єкта або життю та здоров'ю людей. Підстави для перевірки були сформульовані узагальнено та не дозволяли встановити причинно-наслідковий зв'язок між заявленими «ризиками» та необхідністю негайного втручання органу державного архітектурнобудівельного контролю.

Суд також звернув увагу на те, що стосовно цього самого об'єкта будівництва раніше вже проводилися контрольні заходи, а ініціювання повторної позапланової перевірки без нових, об'єктивно підтверджених обставин створювало для забудовника стан правової невизначеності та істотні перешкоди у здійсненні господарської діяльності. Така практика, за оцінкою суду, суперечить принципам належного урядування, пропорційності та правової визначеності.

Відсутність чіткого визначення підстав для проведення позапланових заходів державного архітектурно-будівельного контролю зумовлює ризик вибіркового та довільного їх застосування, зокрема щодо об'єктів класів СС2 та СС3, де будь-яке призупинення робіт призводить до затягування строків проведення будівельних робіт, а також значних фінансових втрат для замовників, а отже, й інвесторів.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- недосконалість нормативно-правового регулювання процедури проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінекономіки / Мінрозвитку / ДІАМ:

- Розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правовий акт, що передбачатиме удосконалення процедури проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану, з метою усунення необґрунтованих дискреційних повноважень органів державного нагляду (контролю) щодо призначення таких позапланових заходів.

⁵⁵ http://www.rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2023/27-3_2023/R_RP_27-3_2023.pdf

⁵⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119903353>

Корупційний ризик № 8:

Маніпуляції, пов'язані з видачею дозволів на виконання будівельних робіт

ОПИС РИЗИКУ

Згідно з вимогами Закону № 3038-VI⁵⁷ для реалізації будівельних проєктів на об'єктах із середніми (СС2) та значними (СС3) класами наслідків замовник зобов'язаний отримати дозвіл на виконання робіт. Видача відповідного документа здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю. Процедура передбачає аналіз пакета документів, поданих через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва (ЄДЕССБ), після чого уповноважений орган приймає рішення про надання або відмову у видачі дозволу на виконання будівельних робіт.

У ст. 37 Закону № 3038-VI визначено вичерпний перелік підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт:

- неподання відомостей або документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу;
- невідповідність поданих документів вимогам законодавства;
- виявлення недостовірних відомостей у поданих документах;
- результати оцінки впливу на довкілля у випадках, визначених Законом «Про оцінку впливу на довкілля»;
- подання заяви про видачу дозволу на виконання будівельних робіт особою, яка не є замовником згідно з п. 4 ч. 1 ст. 1 цього Закону, або уповноваженою ним особою;
- наявність у ДРРП обтяжень, пов'язаних з будівництвом (арешт, пов'язаний з користуванням відповідним об'єктом, заборона проведення будівельних робіт, обмеження користування земельною ділянкою тощо).

Однак під час прийняття рішень про відмову у видачі дозволу на виконання будівельних робіт уповноважені особи державного архітектурно-будівельного контролю іноді застосовують додаткові підстави, кваліфікуючи їх як «інші».

КЕЙС № 1

09.12.2025 у ЄДЕССБ Управлінням з питань державного архітектурно-будівельного контролю Івано-Франківської міської ради прийнято рішення про відмову ОСББ у будівництві багатоквартирного житлового будинку із закладами оздоровчо-реабілітаційного призначення у Івано-Франківську. Третя черга⁵⁸.

Як підставу для відмови у наданні такого дозволу посадовою особою обрано «Інше»: - відсутня скан-копія договору про призначення відповідальної особи за веденням авторського нагляду; - відповідність даних про площу земельної ділянки (земельних ділянок) до даних у проєктній документації.

При цьому після усунення зазначених посадовою особою недоліків ОСББ знову звернулося щодо надання дозволу на будівництво. Однак 30.12.2025 їм знову було відмовлено у наданні такого дозволу. Як підставу для відмови у видачі дозволу посадова особа зазначила «Інше» (некоректно вказана інформація щодо дати наказу про призначення виконавця робіт у відповідності до договору підряду)⁵⁹.

57 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> Ст. 37

58 https://e-construction.gov.ua/document_detail/doc_id=3770265941426832767/optype=100

59 https://e-construction.gov.ua/document_detail/doc_id=3785455190803481861/optype=100

КЕЙС № 2

21.10.2025 Управлінням з питань державного архітектурно-будівельного контролю Івано-Франківської міської ради було прийнято рішення про відмову у наданні дозволу ТОВ на будівництво багатоквартирного житлового будинку із вбудованими нежитловими приміщеннями у м. Івано-Франківську, як підставу відмови зазначивши «Інше»: Не зазначено мінімально допустимі відстані від об'єкта, що проектується до червоних ліній, що передбачено вихідними даними на проектування⁶⁰.

Вищезазначені приклади свідчать про технічну можливість інтерфейсу ЄДЕССБ обирати ширший перелік підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, ніж це передбачено законодавством. Така технічна можливість може використовуватись як формальний привід для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт та створює умови для корупційних зловживань.

Водночас наявність «інших», не передбачених Законом № 3038-VI, підстав для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, зокрема у зазначених кейсах, демонструє, що в цю категорію «інших» здебільшого потрапляють технічні помилки. Разом з тим Закон № 3038-VI передбачає прийняття одного з двох рішень: надання або відмову у видачі дозволу на виконання будівельних робіт.

При цьому ст. 43 Закону України «Про адміністративну процедуру»⁶¹ презюмує можливість особи, яка звернулася за адміністративною послугою (в цьому випадку за дозволом), усунути допущені при поданні заяви недоліки. Можливість усунення технічних недоліків дала б змогу забудовникам швидше вирішувати проблему з отриманням дозволу на будівництва, не витрачаючи час на повторне звернення за відповідним дозволом.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- наявність у функціоналі ЄДЕССБ технічної можливості обирати підстави для відмови у видачі дозволів на виконання будівельних робіт, що виходять за межі вичерпного переліку, визначеного чинним законодавством, оскільки система дозволяє застосовувати непередбачені «інші» підстави для відмови у видачі таких дозволів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінрозвитку / ДІАМ:

- розглянути можливість внесення змін до Закону № 3038-VI щодо запровадження процедури усунення недоліків, зокрема технічних помилок, на етапі прийняття рішення щодо надання дозволу або відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру»;
- розробити та затвердити в установленому порядку нормативно-правовий акт, що передбачає технічне блокування ЄДЕССБ функціональних можливостей, що не передбачені Законом № 3038-VI, зокрема щодо можливості застосування підстави «інші» для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт.

⁶⁰ https://e-construction.gov.ua/document_detail/doc_id=3745245066591994939/optype=100

⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

Корупційний ризик № 9:

Можливі зловживання, пов'язані з маніпуляціями даними та процедурними збоями в ЄДЕССБ

Застереження. Описаний корупційний ризик не є специфічно прив'язаним виключно до моделей фінансування будівництва житла із залученням приватних коштів, а має загальний, системний характер і притаманний використанню майже всіх державних електронних реєстрів та інформаційно-комунікаційних систем, у яких зосереджені юридично значущі дані та адміністративні процедури. Концентрація повноважень, доступів і критичних функцій у межах цифрових систем об'єктивно зменшує дискрецію і знижує корупційні ризики, але водночас і створює потенціал для маніпуляцій іншого роду незалежно від конкретної сфери їх застосування. Водночас це не зменшує факту, що корупційні зловживання електронними системами є реалістичними та вже фіксувалися на практиці, а отже, не знижує ані актуальності, ані значущості цього ризику для сфери будівництва та захисту прав інвесторів.

ОПИС РИЗИКУ:

Закон № 2518-ІХ став черговим кроком у переведенні ключових процесів будівництва у цифрову площину. ЄДЕССБ була запроваджена як інструмент цифровізації та зменшення дискреції посадових осіб у сфері містобудування і будівництва, однак концентрація критично важливих даних і процедур у межах однієї електронної системи створила нові вразливості, які можуть бути використані в корупційних цілях.

Сама система ЄДЕССБ або пов'язані процеси можуть стати об'єктом зловживань. Наприклад, кіберзлочинці можуть намагатися зламати реєстр, щоб фальсифікувати дозвільні документи чи право власності. Так, у січні 2023 року СБУ заявила, що викрила групу зловмисників, які намагалися зламати ЄДЕССБ з метою легалізації незаконних забудов⁶². І хоч судових вироків за цим фактом поки не виявлено, цей випадок свідчить про зацікавленість у подібних схемах. Інший потенційний вектор зловживань – навмисне втручання в процедури системи. Керівники Національної спілки архітекторів публічно повідомляли, що протягом 2022–2023 років у роботі ЄДЕССБ спостерігались численні збої та помилки, які вони трактували як свідомі перешкоди в роботі реєстру (з ознаками корупційних дій)⁶³.

Корупційний ризик полягає у можливості неправомірного впливу на результати адміністративних процедур через внесення або коригування даних у системі, зміну статусів документів і об'єктів будівництва, створення або видалення електронних записів без належних правових підстав ЄДЕССБ або використання недосконалостей її функціонування, що може призводити до ухвалення незаконних рішень у сфері будівництва. Окремим каналом реалізації ризику є зловживання доступом до кваліфікованих електронних підписів, у тому числі шляхом їх передачі третім особам, що унеможлиблює належну ідентифікацію фактичного суб'єкта, який вносить зміни до системи.

Найбільш уразливими до маніпуляцій є дані про сертифікованих фахівців у сфері будівництва, відомості про наявність і чинність дозвільних та реєстраційних документів, статуси об'єктів будівництва, а також інформація, що характеризує склад і зміст проєктної документації. Будь-яке неправомірне втручання в ці дані безпосередньо впливає на правовий статус об'єктів будівництва, законність здійснення господарської діяльності та захищеність прав інвесторів та інших учасників будівельного процесу.

⁶² <https://vechirniy.kyiv.ua/news/77235/>

⁶³ <https://vechirniy.kyiv.ua/news/77396/>

У межах досудового розслідування, що здійснюється в Київській області, правоохоронні органи аналізують можливе несанкціоноване втручання в роботу Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (ЄДЕССБ), пов'язане з використанням кваліфікованого електронного підпису посадової особи органу містобудування після фактичного припинення нею виконання службових обов'язків. Слідством встановлено, що начальник відповідного органу містобудування був офіційно увільнений від роботи у зв'язку з мобілізацією наприкінці жовтня 2022 року, із збереженням посади та місця роботи на час проходження військової служби. Незважаючи на це, за даними порталу ЄДЕССБ, після дати увільнення від його імені продовжували здійснюватися юридично значущі дії в електронній системі, зокрема пов'язані з реєстрацією містобудівних умов та обмежень на території відповідної громади.

Під час огляду відкритих електронних даних порталу ЄДЕССБ слідством зафіксовано, що у період з 31.10.2022 по 05.07.2024, після мобілізації зазначеної посадової особи, з використанням її кваліфікованого електронного підпису було видано 77 містобудівних умов та обмежень, що стосуються об'єктів будівництва у м. Ірпінь та населених пунктах Бучанського району Київської області. За версією обвинувачення, ці дії не могли бути вчинені безпосередньо посадовою особою та можуть свідчити про використання її електронного ключа третіми особами або інше несанкціоноване втручання в інформаційно-комунікаційну систему, що призвело до спотворення процесу обробки офіційної містобудівної інформації в умовах воєнного стану. Для встановлення механізму такого втручання слідство звернулося до суду з клопотанням про тимчасовий доступ до документів банку — надавача електронних довірчих послуг з метою отримання відомостей про номер і статус електронного ключа, підстави його видачі, журнали входу до ЄДЕССБ та технічні параметри доступу. Суд частково задовольнив клопотання і надав дозвіл на доступ та вилучення відповідних документів⁶⁴.

Фактичні обставини, зафіксовані судами, також свідчать про фрагментований характер контролю за електронними ключами. Під час досудового розслідування слідчі були змушені звертатися до кількох державних і приватних надавачів електронних довірчих послуг для з'ясування походження, статусу та використання кваліфікованого електронного підпису, оскільки відсутній єдиний центр оперативного обліку та моніторингу доступів до ЄДЕССБ. Отримання критично важливих даних (журнали входів, технічні параметри доступу, інформація про блокування чи поновлення ключів) стало можливим лише на підставі окремих судових ухвал про тимчасовий доступ до документів, що вказує на обмежену прозорість та складність відновлення ланцюга подій у разі інцидентів.

Окремою проблемою є відсутність у ЄДЕССБ належного превентивного та прозорого механізму аудиту дій користувачів, унаслідок чого можливі несанкціоновані зміни в системі виявляються лише постфактум шляхом ручного огляду HTML-сторінок порталу ЄДЕССБ, без автоматичних сигналів чи обмежень, а встановлення фактичних обставин потребує додаткового витребування технічних логів і даних доступу, що істотно ускладнює контроль і реагування на порушення.

Надмірна концентрація повноважень у межах одного кваліфікованого електронного ключа без належного розмежування ролей і багаторівневої верифікації створює ситуацію, за якої один і той самий інструмент одночасно забезпечує доступ до ЄДЕССБ, можливість внесення та затвердження даних і формування юридично значущих наслідків без застосування принципу подвійного контролю («four eyes»), що істотно підвищує ризики несанкціонованих дій та ускладнює однозначну ідентифікацію характеру та меж втручання в роботу системи.

Такий дизайн і практика використання ЄДЕССБ потенційно можуть створювати штучні адміністративні перешкоди. За відсутності вбудованих превентивних і сигнальних механізмів (автоматичних алертів, неможливості одноосібного завершення критичних дій, миттєвого аудиту змін) залежність суб'єктів будівництва від конкретних посадових осіб або адміністраторів системи об'єктивно зростає. У таких умовах створення штучних перешкод може використовуватися як інструмент тиску для отримання неправомірної вигоди.

64 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127967714>

ДОВІДКОВО

За позицією НКЦПФР, практичне застосування норм щодо державної реєстрації СМП довірителів на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості, включно з реєстрацією обтяжень таких прав у ДРРП, потребує суттєвого доопрацювання програмного забезпечення реєстру та розроблення відповідних підзаконних нормативно-правових актів.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- недостатній контроль за доступом до системи та обігом електронних підписів, обмежена прозорість і ефективність аудиту змін у ЄДЕССБ;
- недосконалість алгоритмів окремих процесів у ЄДЕССБ, а також висока концентрація повноважень і критичних функцій без належного розмежування доступів і ролей.

Сукупність цих факторів створює умови, за яких маніпуляції з електронними даними можуть залишатися непоміченими або виявлятися вже після настання негативних наслідків.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінрозвитку:

Розробити та внести на розгляд КМУ нормативно-правовий акт, який передбачатиме:

- заборону одноосібного завершення критичних дій у ЄДЕССБ та обов'язковість подвійного контролю для операцій, що мають юридичні наслідки у сфері будівництва;
- впровадження незмінюваних журналів подій із автоматичним логуванням і сигналізацією нетипової активності кваліфікованого електронного підпису (масові дії, дії після увільнення, поза-робочий час).

Корупційний ризик № 10:

Можливі зловживання, пов'язані з використанням сертифікатів «Відновлення» для фінансування будівництва житла

Застереження. Хоча більшість виявлених у межах програми «Відновлення» зловживань на практиці пов'язані із завищенням вартості об'єктів та особливостями нормативного механізму визначення розміру компенсації, зазначений корупційний ризик не обмежується операціями з готовою нерухомістю⁶⁵. З огляду на те, що житловий сертифікат може бути використаний для інвестування у будівництво нового житла на первинному ринку, відповідні вразливості повною мірою поширюються і на фінансування об'єктів незавершеного будівництва.

МОДЕЛЮВАННЯ КОРУПЦІЙНОГО РИЗИКУ:

Державна програма «Відновлення» (стартувала у травні 2023 року) запроваджена з метою компенсації громадянам України, житло яких було знищене або пошкоджене внаслідок збройної агресії російської федерації. Право на участь у програмі мають власники житлової нерухомості, щодо якої встановлено факт руйнування або пошкодження, за результатами розгляду заяви та обстеження уповноваженою комісією⁶⁶.

Постраждалі власники подають онлайн-заявку через додаток «Дія», після чого створюється місцева робоча група та комісія, які перевіряють факт руйнувань і обсяг збитків. Компенсація за повністю знищене житло може надаватися у формі житлового сертифіката на купівлю нового житла або грошової виплати на самостійну відбудову (за наявності власної земельної ділянки)⁶⁷. Чинне регулювання дозволяє використовувати житловий сертифікат не лише для купівлі готової нерухомості, а й для інвестування у будівництво житла на первинному ринку, зокрема на стадії незавершеного будівництва. Сертифікат – це електронний документ, у якому зафіксовано суму коштів, яку громадянин може витратити на придбання нового житла. Такий сертифікат діє 5 років і ним можна користуватися на будь-якому первинному чи вторинному ринку нерухомості, зокрема інвестувати кошти в об'єкт на етапі будівництва. Формулу розрахунку компенсації затверджує КМУ, а для виплати за зруйноване приватне житло було введено багатоступеневий контроль – кошти на будівництво виплачуються двома траншами тільки після реєстрації початку робіт та проміжної верифікації будівництва. Згідно з чинними правилами після рішення комісії про компенсацію фактичне право власності на знищене житло має бути припинене (щоб уникнути подвійного використання однакових квадратних метрів)⁶⁸.

Проте саме наявний механізм реалізації сертифікатів містить низку вразливостей, які створюють умови для зловживань, зокрема ризик неотримання нового житла за результатами інвестування в об'єкт будівництва шляхом використання житлових сертифікатів.

Чинне регулювання дозволяє спрямовувати сертифікати на придбання житла на первинному ринку, зокрема шляхом фінансування об'єктів незавершеного будівництва. Водночас у такій моделі практично відсутній поетапний державний нагляд за тим, як саме використовуються кошти сертифіката після їх зарахування забудовнику. Це створює умови для зловживань як з боку забудовників, так і з боку отримувачів компенсації, наприклад формування завищених кошторисів або припинення робіт після фактичного отримання коштів.

65 Детальніше див. ризики 1, 4 та 5 у дослідженні «Корупційні ризики відбудови об'єктів нерухомого майна, які пошкоджені / зруйновані внаслідок збройної агресії РФ: моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації / усунення» <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/vidbudova.pdf>

66 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>

67 <https://erecovery.dii.gov.ua/destroyed.html>

68 <https://ti-ukraine.org/news/onovleni-pravyla-rozrahunku-dopomogy-za-znyshchene-majno-ta-start-kompensatsij-dlya-budivnytstva-zhytla-shho-zminylosya-u-yevidnovlenni/>

Крім того, при використанні житлових сертифікатів «єВідновлення» для фінансування будівництва житла чинне регулювання не встановлює вимоги про розбиття коштів сертифіката на транші у разі придбання житла на первинному ринку, не зобов'язує прив'язувати оплату за сертифікатом до стадій готовності об'єкта та не передбачає державної верифікації фактичного ходу будівництва після перерахування коштів забудовнику. На практиці це означає, що житловий сертифікат може бути використаний для одноразового безготівкового перерахування всієї суми забудовнику або продавцю майнових прав. Після такого перерахування механізм «єВідновлення» не містить достатніх інструментів контролю відповідності подальшого будівництва заявленим параметрам і введення об'єкта в експлуатацію.

Попри те, що в ході проведення дослідження ще не вдалося встановити проваджень, пов'язаних саме з таким механізмом, цей ризик вкорінений у самій моделі визначення і надання компенсації за зруйноване житло. Крім того, за відсутності інструментів контролю якості, стадійності будівництва та фактичного введення об'єкта в експлуатацію сертифікати можуть використовуватися для продажу формально «дорогого» житла, яке на практиці не відповідає заявленим технічним характеристикам або будується з порушенням стандартів.

У перспективі це створює загрозу як для ефективності бюджетних витрат, так і для прав самих отримувачів компенсації, які можуть залишитися з недобудованим або неякісним житлом.

ДЖЕРЕЛА РИЗИКУ:

- наявність прогалин у нормативно-правовому регулюванні використання житлових сертифікатів, зокрема відсутність вимог щодо поетапного фінансування, прив'язки виплат до стадій будівництва та подальшої державної верифікації використання коштів, що створює умови для зловживань та ризик порушення прав отримувачів компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Мінрозвитку:

- Розробити та внести на розгляд Уряду проєкт змін до постанови КМУ від 30.05.2023 № 600 «Про затвердження Порядку надання компенсації за знищені об'єкти нерухомого майна», передбачивши заборону одноразового повного перерахування коштів сертифіката забудовнику, та запровадити поетапне фінансування об'єктів нового будівництва (аналогічно до моделі компенсації на самостійну відбудову), з прив'язкою кожного траншу до підтвердженої стадії будівництва та незалежної верифікації.

Проведене дослідження засвідчує, що сфера фінансування житлового будівництва в Україні перебуває у стані глибокого нормативного та інституційного переходу, який поєднує одночасне функціонування різних правових режимів, інструментів фінансування та моделей державного контролю. Така конфігурація є результатом історичної еволюції регулювання, фрагментарних реформ попередніх періодів, а також суттєвих змін, запроваджених після 2022 року у відповідь на системні зловживання на первинному ринку житла та нові виклики, спричинені повномасштабною війною.

Ключовим висновком дослідження є те, що запровадження нового речово-реєстраційного режиму фінансування житлового будівництва (через СМП) створило якісно іншу правову архітектуру для нових проєктів, однак не усунуло корупційних і шахрайських ризиків у межах будівництва, розпочатих до набрання чинності Законом № 2518-ІХ. Фактичне співіснування двох правових режимів означає, що **є і два паралельні набори корупційних ризиків**. Основні корупційні ризики, притаманні «старому» режиму фінансування житлового будівництва, зберігаються щодо тих проєктів, право на виконання будівельних робіт за якими було набуто до набрання чинності Законом № 2518-ІХ. Поточний формат функціонування ринку нерухомості характеризується домінуванням договірних відносин, що не забезпечують належної **правової визначеності**. Ключові ризики зумовлені відсутністю публічної фіксації прав інвесторів на етапі будівництва, використанням непрозорих фінансових інструментів та наявністю **корупціогенних чинників**, пов'язаних із широкими дискреційними повноваженнями суб'єктів владних повноважень у процесі легалізації готових об'єктів. Особливо вразливим виявився етап введення в експлуатацію таких об'єктів, де поєднання паперової дозвільної спадщини та сучасних електронних процедур створює інформаційні розриви, що можуть використовуватися для зловживань, затягування або прискорення рішень з метою отримання неправомірної вигоди. Добровільне переведення таких проєктів у новий режим можливе, але не є обов'язковим.

Водночас для проєктів, що реалізуються вже в межах нового регулювання, характер ризиків зовсім інший. Вони меншою мірою пов'язані з класичними формами шахрайства (подвійні продажі, фіктивні договори), але натомість концентруються навколо недосконалості окремих елементів правового регулювання, практики його застосування та інституційної спроможності органів контролю. Зокрема, дослідження виявило потенційні вразливості, пов'язані з непрозорістю управління фондами фінансування будівництва та фондами операцій з нерухомістю, надмірною дискрецією управителів, відсутністю чітко визначених і уніфікованих стандартів державного нагляду, а також обмеженою ефективністю наглядових заходів з боку регуляторів фінансового ринку.

Окрему увагу у дослідженні приділено ролі державних органів контролю та нагляду. Аналіз показує, що, попри формальну наявність контрольних повноважень і застосування окремих заходів впливу, система державного контролю у сфері фінансування житлового будівництва залишається переважно реактивною. Вона орієнтована реагувати на вже виявлені порушення, а не на системне попередження корупційних ризиків. Обмеженість застосовуваних санкцій, епізодичність притягнення до відповідальності та фрагментований характер контрольних повноважень різних органів створюють ситуацію, за якої порушення мають низьку ймовірність невідворотних наслідків для їх ініціаторів. У таких умовах регуляторний нагляд не усуває корупційні практики, а фактично стає елементом середовища, у якому вони адаптуються та відтворюються.

У сфері фінансування житлового будівництва за недержавні кошти найбільш уразливими є процедури вибору моделей залучення інвестицій, управління коштами через ФФБ і ФОН, а також використання альтернативних або застарілих фінансових схем, що перебувають поза межами повноцінного державного нагляду. Саме на цих етапах поєднання обмеженої прозорості фінансових потоків, асиметрії інформації між забудовником, управителем та інвесторами, а також недостатності формалізованих контрольних процедур створює умови для зловживань, нецільового використання коштів і прихованих домовленостей між учасниками фінансування.

Додатковим чинником ризику є фрагментованість регуляторного нагляду за процедурами фінансування будівництва житла, за якої повноваження щодо контролю за різними аспектами одного й того самого фінансового процесу розподілені між кількома органами без належної координації. У результаті окремі елементи фінансування - зокрема рух коштів усередині ФФБ / ФОН, зміни умов фінансування, переорієнтація коштів на інші проєкти або відтермінування виконання фінансових зо-

бов'язань – можуть залишатися поза ефективним контролем, що підвищує ймовірність корупційних практик саме у площині залучення та використання приватних інвестицій у житлове будівництво.

З огляду на обмежений обсяг усталеної правозастосовної та судової практики щодо нових механізмів фінансування житлового будівництва, дослідження обґрунтовано застосовує підхід, спрямований не лише на фіксацію реалізованих порушень, а й на виявлення структурних вразливостей та моделювання потенційних сценаріїв корупційних зловживань. Такий підхід дає можливість ідентифікувати ризики на ранній стадії, ще до їх масової реалізації, і є особливо релевантним у період регуляторного переходу.

Отже, ефективність моделі фінансування житлового будівництва визначатиметься не лише якістю законодавства, а передусім здатністю держави забезпечити його однакове та послідовне застосування, поступове витіснення наявних ризикових моделей та впровадження дієвої системи превентивного контролю. Без усунення виявлених у дослідженні вразливостей є ризик, що нові інструменти співіснуюватимуть із корупційними практиками минулого, не досягаючи своєї ключової мети – відновлення довіри інвесторів і забезпечення прозорого розвитку первинного ринку житла в Україні.



НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ

вул. Князів Острозьких, 8, корпус 30, м. Київ, 01010, тел.: (044) 280-40-95, 254-23-31

E-mail: info@nssmc.gov.ua, сайт: www.nssmc.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 37956207

від _____ 20__ р. № _____

На № _____ від _____ 20__ р.

Національне агентство з питань запобігання корупції

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) за результатами опрацювання заходу передбаченого пунктом 2.5.3.2.2. Додатку 2 (далі – Захід) до Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки (далі – Антикорупційна програма), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220, звертається з пропозицією розглянути можливість внесення змін до Антикорупційної програми виходячи з наступного.

З метою вирішення проблеми 2.5.3. Недосконала система державного контролю та регулювання у сфері будівництва стимулює появу корупційних практик, Антикорупційною програмою передбачено очікуваний стратегічний результат 2.5.3.1. – 2.5.3.7. та заходи щодо його досягнення.

Так, очікуваний стратегічний результат Заходів 2.5.3.2. Антикорупційної програми — з метою захисту прав інвесторів удосконалено процедури інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, шляхом запровадження чітких механізмів, що сприятимуть збереженню коштів та їх використанню за цільовим призначенням.

Відповідно до пункту 2.5.3.2.1. Заходів Антикорупційної програми, Мінінфраструктури забезпечує розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону щодо удосконалення діяльності фондів фінансування будівництва, яким передбачено використання двох способів фінансового контролю забудовника — за графіком будівництва житла та цільовим використанням коштів (авансування забудовнику коштів згідно з етапами будівництва та фінансування забудовника шляхом сканування операцій на рахунку). Строк виконання березень 2023 р. — березень 2024 р.



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат 4FD4BFDE9E1BAF3A040000003A9700005CE60100

Підписувач Магомедов Руслан Садрудинович

Дійсний з 25.05.2023 11:32:06 по 25.05.2024 11:32:06

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку



№21251/0/03-23 від 11.08.2023



Пунктом 2.5.3.2.2. Заходу Антикорупційної програми передбачено Національному антикорупційному агентству з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) за участі НКЦПФР підготувати та оприлюднити аналітичний звіт щодо корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю. Строк виконання липень — грудень 2024 р.

З огляду на викладене, НКЦПФР, в межах компетенції, вважає за доцільне зазначити наступне.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність», інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект.

Відповідно до статті 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність», інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій.

Інвестиційна діяльність провадиться, зокрема на основі:

інвестування, що здійснюється громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками і товариствами, а також громадськими і релігійними організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності;

державного інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів.

Так, частиною першою статті 6 Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» визначено, що пряме чи опосередковане залучення (інвестування, фінансування) замовником будівництва, девелопером будівництва, управителем фонду фінансування будівництва коштів від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управлінні, для спорудження об'єкта нерухомого майна з подальшим набуттям такими особами права власності на відповідні об'єкти нерухомого майна може здійснюватися зокрема, шляхом укладення договорів про участь в фонді фінансування будівництва управителем фонду фінансування будівництва через фонди фінансування будівництва відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю».

Частиною третьою статті 6 Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» передбачено, що

управителі фондів операцій з нерухомістю можуть залучати кошти від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, для спорудження об'єктів нерухомого майна відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю».

Відповідно до статті 3 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» (далі – Закон), системою фінансово-кредитних механізмів при будівництві житла та операціях з нерухомістю (далі – система фінансово-кредитних механізмів) за цим Законом є врегульовані цим Законом та договорами дії суб'єктів системи при організації будівництва житла, фінансуванні цього будівництва та здійсненні операцій з нерухомістю.

Суб'єктами такої системи є довірители, управителі, забудовники, страхові компанії, емітенти сертифікатів ФОН та власники сертифікатів ФОН.

Статтями 24 та 36 Закону визначено, що нагляд та регулювання діяльності управителів ФОН та ФФБ, а також за дотриманням вимог законодавства з емісії сертифікатів ФОН та їх обігом і виконанням зобов'язань за ними здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Метою нагляду та регулювання діяльності управителя ФОН та ФФБ є контроль за дотриманням управителем ФОН та ФФБ вимог цього Закону та інших актів законодавства, а також дотримання управителем ФФБ прийнятих на себе за договорами про участь у ФФБ зобов'язань, забезпеченням прав власників сертифікатів ФОН.

Основними напрямками нагляду та регулювання діяльності управителя ФОН та ФФБ є:

контроль за відповідністю Правил ФОН та ФФБ, умов договорів про участь у ФФБ та умов договорів про придбання сертифікатів ФОН вимогам законодавства;

контроль за дотриманням управителем обмежень, встановлених законом та Правилами ФФБ;

виконання зобов'язань управителем ФФБ щодо включення довіритель до переліку, який управитель надає забудовнику для передачі об'єктів інвестування у власність довірителям;

виконання управителем ФФБ зобов'язань щодо повернення коштів довірителям на їх вимогу та відповідності розміру сум коштів, що виплачуються довірителью, вимогам цього Закону;

контроль за дотриманням управителем обмежень щодо управління майном, встановлених законом, Правилами ФОН та проспектом емісії сертифікатів;

виконання зобов'язань емітентом щодо залучення та повернення коштів власникам сертифікатів ФОН.

Нагляд за діяльністю забудовників здійснюють місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень,

визначених законом.

Метою нагляду та регулювання діяльності забудовників є контроль за дотриманням забудовниками вимог цього Закону та інших актів законодавства у сфері будівництва.

Основними напрямками нагляду та регулювання діяльності забудовників є контроль за дотриманням забудовником зобов'язань, встановлених законом та договором з управителем ФФБ, у тому числі за дотриманням зобов'язань стосовно:

організації спорудження об'єкта будівництва;

ведення за кожним об'єктом будівництва звітності за встановленою законодавством формою та регулярного її надання управителю;

заборони укладання за одним об'єктом будівництва договорів з різними управителями ФФБ.

Місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад забезпечують застосування до забудовників, що порушують свої зобов'язання, встановлені законом та договором з управителем ФФБ, заходів впливу в межах та порядку, визначених законодавством.

При цьому слід зазначити, що у зв'язку з відсутністю законодавчого визначення, що саме входить до процедури інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, НКЦПФР вважає, що перш за все це укладення договорів про участь в фонді фінансування будівництва управителем фонду фінансування будівництва через фонди фінансування будівництва, які укладаються між управителем та довірцем (юридичними та фізичними особами).

Відповідно до Методології управління корупційними ризиками, затвердженої наказ НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 та зареєстрованої в Мін'юсті 17.02.2022 за № 219/37555, корупційний ризик – імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів, у яких приймаються антикорупційні програми згідно зі статтею 19 Закону України «Про запобігання корупції».

Виходячи з вищенаведеного, НКЦПФР не вбачає корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю, що входить до компетенції НКЦПФР.

На думку НКЦПФР, питання пов'язане з вдосконаленням процедури інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема укладення договорів про участь в фонді фінансування будівництва управителем фонду фінансування будівництва через фонди фінансування

будівництва, які укладаються між управителем та довірителем (юридичними та фізичними особами) доцільно врегулювати під час розроблення Мінінфраструктури та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону щодо удосконалення діяльності фондів фінансування будівництва (пункт 2.5.3.2.1. Заходу Антикорупційної програми, строк виконання березень 2023 р. — березень 2024 р.).

Крім того, НКЦПФР не є виконавцем інших заходів спрямованих на досягнення очікуваних стратегічних результатів 2.5.3.1. – 2.5.3.7. з метою вирішення проблеми 2.5.3. Антикорупційної програми.

Враховуючи вищевикладене, з метою якісного виконання пункту 2.5.3.2.1., для досягнення очікуваного стратегічного результату Заходів 2.5.3.2. Антикорупційної програми, вважаємо за доцільне залучити НКЦПФР, в якості співвиконавця зазначеного пункту, для участі в розробленні Мінінфраструктури проекту закону щодо удосконалення діяльності фондів фінансування будівництва, яким передбачено використання двох способів фінансового контролю забудовника — за графіком будівництва житла та цільовим використанням коштів (авансування забудовнику коштів згідно з етапами будівництва та фінансування забудовника шляхом сканування операцій на рахунку), як орган, до сфери відповідальності якого належить нагляд та регулювання діяльності управителів ФОН та ФФБ.

Крім того, НКЦПФР не вважає раціональним виконання пункту 2.5.3.2.2. Заходів Антикорупційної програми (НАЗК за участю НКЦПФР підготувати та оприлюднити аналітичний звіт, зі строком виконання липень — грудень 2024 р.) після виконання пункту 2.5.3.2.1. (строк виконання березень 2023 р. — березень 2024 р.).

З огляду на викладене, НКЦПФР пропонує розглянути наступні питання:

1. Залучити НКЦПФР, в якості співвиконавця пункту 2.5.3.2.1. Заходів Антикорупційної програми.

2. Виключити захід передбачений пунктом 2.5.3.2.2. із Антикорупційної програми, або у разі неможливості, виключити НКЦПФР як співвиконавця зазначеного пункту.

Голова Комісії

Руслан МАГОМЕДОВ



НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ

вул. Князів Острозьких, 8, корпус 30, м. Київ, 01010, тел.: (044) 280-40-95, 254-23-31

E-mail: info@nssmc.gov.ua, сайт: www.nssmc.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 37956207

від _____ 20__ р. № _____

На № _____ від _____ 20__ р.

Національне агентство з питань запобігання корупції

Щодо надання інформації

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) опрацювала лист Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 13.02.2024 № 20/01-08/5674 (вх. № 20/01-08/5674 від 13.02.2024) щодо надання інформації, в рамках виконання пункту 2.5.3.2.2. «Підготовка та оприлюднення аналітичного звіту щодо корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю» Заходів Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220 (далі – ДАП), та, в межах компетенції, надає запитувану інформацію (додається).

Звертаємо увагу, що НКЦПФР не вбачає корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю, що входить до компетенції НКЦПФР (позиція НКЦПФР відображена в листі від 11.08.2023 № 37/8646).



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат 4FD4BFDE9E1BAF3A040000003A9700005CE60100

Підписувач Магомедов Руслан Садрудинвич

Дійсний з 25.05.2023 11:32:06 по 25.05.2024 11:32:06

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку



№ 37/8646 від 26.02.2024
№24214/0/03-24 від 27.02.2024



Крім того, проектом постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки», надісланим листом НАЗК від 08.12.2023 № 10-05/30487-23, НКЦПФР виключено із виконавців пункту 2.5.3.2.2. Заходів ДАП.

Додаток: інформація щодо процедур інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб на 10 арк.

Голова НКЦПФР

Руслан МАГОМЕДОВ

Вик. Палецький С.І.
тел.280-00-89

Інформація на запит НАЗК
щодо процедур інвестування та фінансування будівництва об'єктів
житлового будівництва із використанням недержавних коштів,
залучених від фізичних та юридичних осіб
(пункт 2.5.3.2.2. заходу Державної антикорупційної програми)

I. Щодо питання існуючих механізмів інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, НКЦПФР в межах компетенції, зазначаємо наступне.

Статтею 6 Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» передбачені особливості залучення коштів для будівництва об'єкта нерухомого майна, а саме:

1. Пряме чи опосередковане залучення (інвестування, фінансування) замовником будівництва, девелопером будівництва, управителем фонду фінансування будівництва коштів від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управлінні, для спорудження об'єкта нерухомого майна з подальшим набуттям такими особами права власності на відповідні об'єкти нерухомого майна може здійснюватися виключно в такий спосіб:

1) шляхом укладення договорів купівлі-продажу неподільних об'єктів незавершеного будівництва/майбутніх об'єктів нерухомості (частки неподільного об'єкта незавершеного будівництва): замовником будівництва, який є юридичною особою або фізичною особою - підприємцем; девелопером будівництва, який є юридичною особою;

2) шляхом укладення договорів про участь в фонді фінансування будівництва управителем фонду фінансування будівництва через фонди фінансування будівництва відповідно до цього Закону з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»;

3) шляхом емісії цільових корпоративних облігацій, погашення яких здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва відповідно до Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» з умовою передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва відповідно до укладеного нотаріального договору між замовником будівництва та власником таких облігацій про резервування (бронювання) об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва. До такого договору застосовуються вимоги щодо договору купівлі-продажу неподільного об'єкта незавершеного будівництва/майбутнього об'єкта нерухомості (перший продаж), крім пункту 19 частини другої статті 13 цього Закону.

2. Вимоги частини першої цієї статті не поширюються на випадки фінансування об'єктів, що споруджуються виключно за рахунок власних, кредитних або позикових коштів замовника будівництва та/або девелопера будівництва.

Управителі фондів операцій з нерухомістю можуть залучати кошти від фізичних та юридичних осіб у тому числі в управлінні, для спорудження об'єктів житлового будівництва відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю».



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД
Сертифікат 4ED4BEDF9E1BAF3A040000003A9700005CE60100
Підписувач Магомедов Руслан Садрудинович
Национальная комиссия з цінних паперів та фондового ринку
№ 37/5394 від 26.03.2024

і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю».

Звертаємо увагу, що інформація про проведення рейтингування від найбільш популярних до найменш популярних існуючих механізмів інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів в НКЦПФР відсутня.

II. Щодо питання наявності прогалин правового регулювання/корупційних ризиків у процедурах інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, НКЦПФР в межах компетенції, зазначаємо наступне.

1. Законом України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому» передбачена можливість виконання функцій організації та/або фінансування (інвестування) будівництва об'єкта нерухомості девелопером будівництва (далі – девелопер) – юридичною особою, яка на підставі договору, укладеного із замовником будівництва, забезпечує організацію та/або фінансування (інвестування) будівництва об'єкта відповідно до законодавства (у тому числі шляхом залучення коштів інших фізичних та юридичних осіб).

Необхідно зазначити, що, наприклад на відміну від управителів ФФБ, які здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», та які повинні відповідати встановленим цим Законом вимогам і є ліцензіатами, діяльність яких контролюється НКЦПФР, до девелоперів не встановлені вимоги щодо їх діяльності, зокрема, відсутні вимоги щодо:

- ліцензування діяльності девелоперів;
- ділової репутації власників девелоперів;
- розміру статутного капіталу;
- заборони укладання договору з замовником, якщо він є пов'язаною особою девелопера;
- ліквідності активів, створення резервного фонду, забезпечення платоспроможності тощо.

2. Звертаємо увагу також на наявність прогалин правового регулювання, яка полягає в наступному:

1) Відсутність механізмів забезпечення відповідальності забудовників та контролю за їх діяльністю.

Так, недоліком законодавства в частині механізмів захисту інвесторів будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, є неврегульованість питання відповідальності забудовника за нецільове використання коштів, несвоєчасне введення об'єкта будівництва в експлуатацію, неврегульованості процедур заміни забудовника (що, зокрема, на практиці призводить до складнощів з дозвільною документацією та правами на землю), а також відсутність механізмів контролю за діяльністю забудовників.

Зокрема, статтею 24 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» передбачено, що місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, міських

рад забезпечують застосування до забудовників, що порушують свої зобов'язання, встановлені законом та договором з управителем ФФБ, заходів впливу в межах та порядку, визначених законодавством.

Разом з тим, такими повноваженнями зазначені органи фактично не наділені.

2) Відсутність у законодавстві вимоги до забудовника/замовника будівництва об'єкта житлового будівництва надавати управителю ФФБ інформацію та копії підтверджуючих документів про зміни, які відбуваються із дозвільними документами на землю, протягом всього періоду спорудження об'єкта будівництва.

3) Відсутність у законодавстві чіткої вимоги щодо цільового призначення земельної ділянки, на якій споруджується об'єкт житлового будівництва.

Частиною четвертою статті 16 Закону визначено перелік документів, який забудовник зобов'язаний надати управителю ФФБ для відкриття фінансування об'єкта будівництва. Серед них обов'язково має бути засвідчена забудовником в установленому порядку копія документу, що підтверджує право користування земельною ділянкою, на якій має бути споруджений об'єкт будівництва.

При цьому, в ході будівництва із земельною ділянкою можуть відбуватися зміни, а саме: поділ земельної ділянки та як наслідок зміна кадастрових номерів, зміна цільового призначення земельної ділянки, не продовження терміну оренди тощо. В законодавстві відсутні вимоги до забудовника/замовника будівництва об'єкта житлового будівництва надавати управителю ФФБ інформацію та копії підтверджуючих документів про зміни, які відбуваються із дозвільними документами на землю протягом всього періоду спорудження об'єкта будівництва, що призводить до зупинки будівництва, неможливості ввести об'єкт будівництва в експлуатацію та в кінцевому результаті до порушення прав довіритель ФФБ.

Також в законодавстві, яке регулює діяльність управителів ФФБ, відсутня чітка вимога щодо визначення цільового призначення земельної ділянки, а саме «для будівництва, експлуатації та обслуговування житлового будівництва».

Це дає можливість управителю приховати від довіритель реальну ситуацію з цільовим призначенням земельної ділянки, та розпочати залучати гроші довіритель ФФБ на будівництво об'єктів житлового будівництва, що фінансується за рахунок коштів довіритель, на земельних ділянках з цільовим призначенням не під житлове будівництво.

Будівництво житлових комплексів на земельних ділянках з невідповідним цільовим призначенням призводить до значних ризиків для довіритель, а саме, неможливості введення житлових комплексів в експлуатацію, прийняття судових рішень про припинення будівництва, зносу об'єктів будівництва тощо.

4) Відсутність у законодавстві чіткого визначення цільового використання управителем отриманих в довірче управління коштів від довіритель ФФБ, що призводить до порушення прав довіритель ФФБ.

НКЦПФР встановлені окремі факти нецільового використання коштів управителем ФФБ, а саме:

- оплата управителем за рахунок коштів ФФБ юридичних послуг забудовника;
- сплата управителем ФФБ орендної плати за земельну ділянку, на якій споруджується об'єкт будівництва;

- передача коштів ФФБ в іншу установу.

У законодавстві відсутнє чітке визначення цільового використання управителем отриманих в довірче управління коштів, що дає можливість управителю передавати кошти ФФБ третім особам та пояснювати свої дії захистом інтересів довіритель ФФБ.

III. Щодо питання наявності та практик застосування нових інструментів фінансування житлового будівництва, переваг та корупційних ризиків застосування кожного з існуючих, НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

Закон України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», який набув чинності 15 вересня 2023 року створює новий механізм (інструмент) залучення коштів для будівництва об'єкта нерухомого майна.

Так, Закон дозволяє замовником будівництва, який є юридичною особою або фізичною особою – підприємцем та девелопером будівництва, який є юридичною особою, залучати кошти для будівництва об'єкта нерухомого майна.

При цьому, слід звернути увагу, що НКЦПФР не здійснює нагляд за діяльністю замовників будівництва (девелоперів).

Отже, в НКЦПФР відсутня інформація щодо практики застосування вищезазначеними суб'єктами нових інструментів фінансування житлового будівництва, переваг та корупційних ризиків застосування кожного з існуючих.

IV. Щодо питання наявності прогалин правового регулювання/корупційних ризиків при емісії цільових облігацій, НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

Порядок емісії облігацій, зокрема, цільових облігацій, встановлено Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», Положенням про порядок здійснення емісії облігацій підприємств та їх обігу, затвердженим рішенням НКЦПФР від 21.06.2018 № 425, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 19.07.2018 № 843/32295, з урахуванням рішення НКЦПФР № 463 від 30.06.2021 «Про порядок виконання вимог пункту 12 розділу XIII Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки».

Положення № 425 встановлює порядок здійснення емісії, обігу іменних облігацій підприємств, реєстрації випуску облігацій, реєстрації випуску облігацій та затвердження проспекту облігацій, затвердження змін та/або доповнень до проспекту облігацій, погодження змін до рішення про емісію облігацій, реєстрації звіту про результати емісії облігацій в Комісії, надання до Комісії звіту про результати погашення та скасування реєстрації випуску цих облігацій та не застосовується до емісії цінних паперів іноземними емітентами.

Положення № 425 не містить прогалин правового регулювання в частині корупційних ризиків при емісії цільових облігацій.

V. Щодо питання корупційних ризиків, які виникають при передачі майнових прав на житло від забудовника до інвестора та які можуть виникати під час передачі

об'єктів житлового будівництва у власність держателя цільових облігацій, НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

В НКЦПФР відсутня інформація щодо наявності корупційних ризиків у процедурах інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, корупційних ризиків, що виникають при передачі майнових прав на житло від забудовника до інвестора, або які можуть виникати під час передачі об'єктів житлового будівництва у власність держателя цільових облігацій, а також недоліків, пов'язаних з корупційними ризиками під час реалізації та застосування норм Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому».

VI. Щодо забезпечення ефективного контролю за процедурами емісії, розміщення та погашення цільових облігацій, НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

НКЦПФР, відповідно до законодавства та нормативно-правових актів НКЦПФР здійснює нагляд, зокрема, за діяльністю емітентів цільових облігацій шляхом:

здійснення всебічного аналізу та нагляду за дотриманням емітентами цільових облігацій вимог законодавства та нормативно-правових актів НКЦПФР, при реєстрації випуску цільових облігацій, звіту про результати емісії цільових облігацій, затвердження проспекту цільових облігацій тощо;

розгляду звернень та скарг щодо захисту прав інвесторів у фінансові інструменти (цільові облігації) та проведення планових (позапланових) перевірок;

перевірки достовірності та повноти розкритої емітентами цінних паперів (цільових облігацій) інформації.

НКЦПФР перевіряє отриману інформацію на відповідність вимогам законодавства та у випадку виявлення порушень вживає визначені законодавством заходи реагування, з урахуванням ризик-орієнтованого підходу.

При цьому, слід зазначити, що нагляд за діяльністю емітентів цільових облігацій шляхом проведення планових (позапланових) перевірок НКЦПФР не здійснюється згідно постанови Кабінету Міністрів України «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» від 13.03.2022 № 303.

VII. Щодо питання переваг/недоліків передбачених законодавством механізмів захисту інвесторів будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

Серед головних переваг є внесення положеннями Закону № 2518-IX змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон про державну реєстрацію), відповідно до яких у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно проводиться державна реєстрація спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості, обтяжень такого права у порядку, визначеному цим Законом (абзац третій частини першої статті 1 Закону про державну реєстрацію).

Механізм проведення державної реєстрації спеціального майнового права на

об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості врегульований положеннями Закону про державну реєстрацію.

Державна реєстрація спеціального майнового права на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості, обтяжень такого права, значно унеможлиблює виникнення протиправних дій стосовно майбутніх об'єктів нерухомості.

Крім того, до переваг передбачених законодавством механізмів захисту інвесторів у будівництво об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів слід віднести придбання інвесторами цільових корпоративних облігацій, погашення яких здійснюється шляхом передачі об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва (далі – цільові облігації).

Чинним законодавством урегульовані правовідносини між емітентом цільових облігацій та власником таких облігацій – інвестором у будівництво, встановлені обмеження щодо відчуження (обтяження) земельної ділянки, на якій здійснюється будівництво та самого об'єкту будівництва, а також встановленні вимоги до юридичної особи, яка має намір здійснити емісію цільових облігацій – емітентів цільових облігацій.

Так, Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» встановлені вимоги, яким повинна відповідати юридична особа, яка має намір здійснити емісію цільових облігацій, а саме: емісію таких облігацій може здійснювати юридична особа, яка є замовником будівництва об'єкта. Також встановлено, що обов'язковою умовою погашення таких цільових корпоративних облігацій є укладення нотаріального договору між емітентом та власником цільових облігацій про резервування (бронювання) об'єкта (частини об'єкта) житлового будівництва.

Емітент цільових облігацій не має права вчиняти будь-які дії, наслідком яких може бути встановлення обтяження на такий об'єкт (частину об'єкта) житлового будівництва, земельну ділянку, призначену для спорудження об'єкта житлового будівництва, та майнові права на них.

У разі прийняття органами місцевого самоврядування або органами виконавчої влади за їх ініціативою у випадках та порядку, передбачених законом, рішення, що має наслідком зміну користувача земельної ділянки, призначеної для спорудження об'єкта житлового будівництва, що фінансується із залученням коштів фізичних та/або юридичних осіб шляхом емісії цільових корпоративних облігацій, у відповідному місцевому бюджеті передбачаються видатки для відшкодування збитків власникам таких облігацій. Порядок визначення розміру зазначених збитків та здійснення відшкодування встановлюється Кабінетом Міністрів України. Спори про відшкодування таких збитків власникам облігацій вирішуються відповідно до закону.

Нормативно-правовими актами НКЦПФР урегульовано критерії та обмеження щодо емісії цільових облігацій, встановлено перелік дозвільних документів на будівництво об'єкту, який повинен надаватися для реєстрації випуску цільових облігацій, зокрема, встановлено:

- загальна номінальна сума емісії цільових облігацій, виконання зобов'язань за якими передбачається об'єктами житлового будівництва, для фінансування будівництва яких залучаються кошти від фізичних та юридичних осіб через

розміщення облігацій, не може перевищувати вартість будівництва об'єкта, яким передбачається виконання зобов'язань за цільовими облігаціями, за затвердженою проектною документацією

- строк, на який укладено договір оренди земельної ділянки, має бути не меншим, ніж строк виконання будівельних робіт згідно з проектною документацією та задачі об'єкта житлового будівництва в експлуатацію.

До недоліків слід віднести:

1) Відсутність контролю за діяльністю забудовників, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків.

Відповідно до статті 24 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», нагляд за діяльністю забудовників здійснюють місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах повноважень, визначених законом.

Однак слід зазначити, що на сьогодні законодавством не визначено межі повноважень місцевих державних адміністрацій та практичні механізми щодо контролю за діяльністю забудовників.

НКЦПФР в ході розгляду скарг довірителів ФФБ зверталася до КМДА з приводу зупинення будівництва деякими забудовниками. У відповідь було отримано інформацію, що порядку реалізації місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад повноважень у сфері здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків, а також механізм реалізації повноважень з організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва цих будинків, на законодавчому рівні не передбачено.

2) Питання обрання/вибору нового управителя ФФБ, якому будуть передаватися в управління ФФБ.

Відповідно до статті 23 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», за рішенням суду, що набрало законної сили, прийнятим за зверненням довірителів ФФБ або відповідного органу, що здійснює нагляд та регулювання діяльності управителя, у зв'язку з порушенням управителем законодавства про фінансові послуги ФФБ може передаватися в управління іншій фінансовій установі, що відповідає вимогам цього Закону, у порядку, визначеному НКЦПФР. До нового управителя переходять усі права та обов'язки щодо довірителів цього ФФБ та відповідного забудовника.

Рішенням НКЦПФР від 08.12.2020 № 754 встановлено Порядок передачі фонду фінансування будівництва або фонду операцій з нерухомістю в управління іншій фінансовій установі за рішенням суду.

Проте не вирішеним залишається питання обрання нового управителя, який погодиться прийняти на себе обов'язки з управління коштами ФФБ.

3) Питання захисту управителем довірителів в суді.

Відповідно до частини тринадцятої статті 20 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з

нерухомістю», та згідно з Типовим договором про участь у фонді фінансування будівництва, який є Додатком до Положення про провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю, затвердженого рішенням НКЦПФР від 13.05.2021 № 274, у управителя ФФБ є зобов'язання за дорученням довірителя представляти його інтереси перед третіми особами та здійснювати інші дії щодо захисту його інтересів, у тому числі в суді.

Однак, фактично, у спірних питаннях управителі ФФБ підтримують інтереси забудовників, а не довірителів.

4) Відсутність у законодавстві вимоги щодо погодження НКЦПФР Правил ФФБ та як наслідок невідповідність Правил ФФБ вимогам законодавства, що призводить до порушення прав довірителів ФФБ.

Правила ФФБ – система норм, затверджена та оприлюднена управителем цього фонду, якої мають дотримуватися всі суб'єкти системи фінансово-кредитних механізмів будівництва житла для досягнення мети управління майном, визначеної установником управління майном, що повинні відповідати вимогам Закону «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю».

Правила ФФБ містять всю важливу інформацію для учасників системи фінансово-кредитних механізмів будівництва житла. Зазначення в правилах ФФБ неповної, недостовірної інформації або такої, яка не відповідає вимогам законодавства, призводить до негативних наслідків, зокрема для установників управління майном, які вносять грошові кошти для фінансування будівництва. Погодження НКЦПФР Правил ФФБ надало б можливість здійснити перевірку інформації, яка зазначена в Правилах ФФБ, та не допустити введення в оману довірителів ФФБ.

5) Наявність ризику не погашення облігацій в строк погашення облігацій, визначений рішенням про емісію, внаслідок не здачі об'єкту будівництва, яким передбачається виконання зобов'язань за цільовими облігаціями, в експлуатацію в строк, встановлений проектною документацією на відповідний об'єкт будівництва.

VIII. Щодо питання наявних фактів недоброчесних відносин між банками, фінансовими установами, які мають ліцензію НКЦПФР, та забудовниками (за період 2020 – 2023 рр.), НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

НКЦПФР під час розгляду скарг довірителів ФФБ отримано інформацію про непоодинокі факти недоброчесних відносин між суб'єктами системи фінансово-кредитних механізмів будівництва житла та пов'язаних з ними особами, а саме:

– недоброчесні дії забудовника та представників приватних Бюро технічної інвентаризації, які здійснюють обмір новобудов перед здачею в експлуатацію. В ході таких спільних дій з метою отримання матеріальної вигоди були штучно завищені площі побудованих забудовником квартир;

– недоброчесні дії управителя та забудовника з метою штучного збільшення загальної житлової площі проінвестованих довірителями квартир, що не відповідало дійсності та спростовувалося проектною документацією на житлові будинки;

– недоброчесні дії управителя та забудовника з метою отримання матеріальної

вигоди шляхом здешевлення матеріалів, які використовуються в ході будівництва;

– недоброчесні дії управителя та пов'язаних з ним фізичних та юридичних осіб (страхові компанії, кредитні спілки тощо) з метою відкріплення від довіритель об'єктів інвестування і всіх закріплених за ними вимірних одиниць цих об'єктів та в подальшому закріплення їх за іншими особами.

IX. Щодо питання недоліків у реалізації та застосуванні норм Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені у майбутньому», НКЦПФР в межах компетенції, повідомляє наступне.

Статтю 2 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» зокрема визначено наступні тлумачення термінів:

пов'язана особа юридичної особи (далі - пов'язана особа) - юридична особа, що здійснює контроль за відповідною юридичною особою, або контролюється відповідною юридичною особою, або перебуває під спільним контролем з такою юридичною особою;

здійснення контролю за юридичною особою - володіння безпосередньо або через пов'язаних осіб часткою (паєм, пакетом акцій), що становить не менш як 20 відсотків статутного капіталу юридичної особи, або управління найбільшою кількістю голосів в органі управління юридичної особи. Для фізичної особи загальна сума володіння часткою статутного капіталу юридичної особи (голосів в органі управління) визначається як загальний обсяг корпоративних прав, що належать такій фізичній особі, членам її сім'ї та юридичним особам, що контролюються такою фізичною особою або членами її сім'ї.

В той же час, стаття 2 Закону також містить визначення терміну «пов'язані особи» – у значенні, наведеному в Податковому кодексі України.

При цьому слід звернути увагу, що визначення терміну «пов'язані особи» у значенні Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» відмінно від значення наведеного в Податковому кодексі України.

Також надаємо запрошену статистичну інформацію за 2020 – 2023 роки (окремо по роках).

Інформація стосується всіх правопорушень на ринку цінних паперів/ринках капіталу та організованих товарних ринках, а саме:

1. Кількість вжитих заходів із запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів/ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Вид вжитих заходів	2020	2021	2022	2023
Санкція у вигляді штрафу	359	240	53	92

Санкція у вигляді анулювання ліцензії	17	26	5	40
Санкція у вигляді зупинення дії ліцензії	4	1	7	7
Санкція у вигляді попередження	526	165	25	69
Розпорядження про усунення порушень законодавства	834	340	96	791

2. Інформація стосується порушень законодавства у сфері захисту прав інвесторів, вчинених професійними учасниками, що мають ліцензію на управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю (кількість застосованих санкцій за порушення законодавства у сфері захисту прав інвесторів).

Вид застосованих санкцій	2020	2021	2022	2023
Штраф	4	6	4	5
Анулювання ліцензії	-	5	1	4
Зупинення дії ліцензії	-	-	-	2
Попередження	-	9	-	8

3. Кількість виявлених адміністративних правопорушень за порушення вимог ст. 163⁵, 163⁷, 163⁸, 166¹³, 188³⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення:

2020	2021	2022	2023
-	21	1	3

4. Адміністративні стягнення за порушення вимог ст.163⁵, 163⁷, 163⁸, 166¹³, 188³⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення були накладені лише в 2022 році у кількості 1 шт.

Матеріали до правоохоронних органів стосовно фактів порушень, за які передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність, у випадках, якщо до компетенції НКЦПФР не входило накладення адміністративних стягнень за такі правопорушення, протягом 2020-2023 років НКЦПФР не направлялися.



НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ФОНДОВОГО РИНКУ

вул. Князів Острозьких, 8, корпус 30, м. Київ, 01010, тел.: (044) 280-40-95, 254-23-31

E-mail: info@nssmc.gov.ua, сайт: www.nssmc.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 37956207

від _____ 20__ р. № _____ На № _____ від _____ 20__ р.

Національне агентство з питань запобігання корупції

Про надання інформації

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) опрацювала лист Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) від 03.02.2026 № 230/11-6360/26 щодо надання інформації в рамках виконання заходів Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, а саме аналізу корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, та, в межах компетенції, повідомляє наступне.

Проведеним нами моніторингом встановлено, що інтерес учасників ринку капіталу до інвестування та фінансування будівництва житлових об'єктів постійно знижується.

Так, у період з 2020-2025 рр. НКЦПФР було видано 1 (одну) ліцензію на провадження професійної діяльності на ринках капіталу – діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю у 2022 році.

Щодо вжитих НКЦПФР заходів контрольового впливу у період 2024 та 2025 років (окремо по роках) надаємо наступну інформацію.

У 2025 році НКЦПФР підготовлено та відправлено до управителів фондів фінансування будівництва 9 запитів про вжиття заходів. Також у 2024 – 2025



ДОКУМЕНТ СЕД АСКОД

Сертифікат 6FA97849F1B2570D04000000C52303007BA30A00

Підписувач Семенюк Олексій Володимирович

Дійсний з 14.01.2026 14:29:00 по 14.01.2028 14:29:00

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку



№13337/0/03-26 від 10.02.2026



роках НКЦПФР здійснено контроль за станом виконання 5 розпоряджень про усунення порушень законодавства, які були прийняті уповноваженими особами НКЦПФР за результатами вчинення правопорушень, виявлених в діяльності управителів фондів фінансування будівництва.

Уповноваженими особами на розгляд справ (далі – Уповноважені особи) про порушення профільного законодавства за результатами розгляду справ у 2024 році стосовно компаній, які провадять діяльність з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю (управитель ФФБ/ФОН) за порушення законодавства у сфері захисту прав інвесторів застосовано 7 (сім) заходів впливу контрольного характеру, з яких:

- 6 (шість) фінансових санкцій (штрафів) на суму 374 850 грн.;
- 1 (одне) зупинення дії ліцензії на провадження діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Також, за період 2024 року винесено 1 (одну) постанову про накладення адміністративного стягнення за порушення статті 188⁻³⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Разом із цим, за порушення статей 163⁻⁵, 163⁻⁷, 163⁻⁸, 166⁻¹³ Кодексу України про адміністративні правопорушення Уповноваженими особами не склалися протоколи про адміністративні правопорушення та не виносились постанови про накладення адміністративного стягнення.

У 2025 році стосовно компаній, які провадять діяльність з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю (управитель ФФБ/ФОН) за порушення законодавства у сфері захисту прав інвесторів Уповноваженими особами на розгляд справ про порушення профільного законодавства за результатами розгляду справ застосовано 18 (вісімнадцять) заходів впливу контрольного характеру, з яких:

- 7 (сім) фінансових санкцій (штрафів) на суму 451 180 грн.;
- 9 (дев'ять) публічних попереджень;
- 2 (два) зупинення дії ліцензій на провадження діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Разом із цим, Уповноваженими особами не склалися протоколи про адміністративні правопорушення та не виносились постанови про накладення адміністративного стягнення за порушення статей 163⁻⁵, 163⁻⁷, 163⁻⁸, 166⁻¹³, 188⁻³⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення.

На думку НКЦПФР до моменту завершення активної фази бойових дій інструменти фінансування об'єктів житлового будівництва як в цілому так і Фонди фінансування будівництва зоркема на сході і центрі країни не матимуть великої популярності. Незважаючи на це, станом на зараз існує ряд питань, врегулювання яких може бути корисним для розвитку цього ринку.

По-перше, додатковим обмежувальним фактором для розвитку інвестування та фінансування об'єктів житлового будівництва стало прийняття

у 2022 році Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому».

Законом передбачена можливість виконання функцій організації та/або фінансування (інвестування) будівництва об'єкта нерухомості девелопером будівництва (далі – девелопер) – юридичною особою, яка на підставі договору, укладеного із замовником будівництва, забезпечує організацію та/або фінансування (інвестування) будівництва об'єкта відповідно до законодавства (у тому числі шляхом залучення коштів інших фізичних та юридичних осіб).

Відповідно до положень частини першої статті 2 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»:

фонд фінансування будівництва (далі – ФФБ) – це кошти, передані управителю ФФБ в управління, які використані чи будуть використані управителем у майбутньому на умовах Правил фонду та договорів про участь у ФФБ;

управитель – фінансова установа, яка від свого імені діє в інтересах установників управління майном і здійснює управління залученими коштами згідно із законодавством, Правилами фонду та відповідає вимогам, встановленим цим Законом.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» управителем фонду фінансування будівництва (далі – управитель ФФБ) може бути фінансова установа, що отримала в установленому законодавством порядку ліцензію на здійснення визначеної цим Законом діяльності.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у встановленому нею порядку в межах відповідних видів професійної діяльності на ринках капіталу видає ліцензії, зокрема на здійснення діяльності з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю.

Відповідно до частини першої статті 24 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» нагляд та регулювання діяльності управителів ФФБ здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Девелопери та управителі ФФБ мають однакові права щодо залучення коштів фізичних і юридичних осіб з метою фінансування будівництва об'єктів нерухомості, проте, вимоги, встановлені до їхньої діяльності, різні за обсягом та суттю і управителі ФФБ, у порівнянні з обов'язками девелоперів, мають суттєво більші обов'язки.

До прикладу на законодавчому рівні відсутні чіткі вимоги до девелоперів щодо мінімального розміру статутного капіталу, прозорості структури власності, ділової репутації, нормативів показників діяльності, тощо.

Необхідно зазначити, що на відміну від управителів ФФБ, які здійснюють свою діяльність відповідно до Закону України "Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю", та які повинні відповідати встановленим цим Законом вимогам і є ліцензіатами, діяльність НКЦПФР, до девелоперів будівництва не встановлені вимоги щодо їх діяльності, зокрема, відсутні вимоги щодо:

- ліцензування діяльності девелоперів;
- ділової репутації власників девелоперів;
- розміру статутного капіталу;
- заборони укладання договору з замовником, якщо він є пов'язаною особою девелопера;
- ліквідності активів, створення резервного фонду, забезпечення платоспроможності.

Слід зазначити, що різні підходи до регулювання діяльності девелоперів будівництва та установ, нагляд за якими здійснює НКЦПФР (управителів ФФБ), створює нерівні умови їх конкурентоспроможності, оскільки необхідність виконання вимог щодо розміру капіталу, показників ліквідності, надання звітності регулятору призводить до удорожчання послуг установ, які підлягають нагляду та контролю за виконанням передбачених законодавством вимог.

По-друге, вдосконалення потребує механізм контролю за діяльністю забудовників.

Так, статтею 24 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю» передбачено, що місцеві державні адміністрації та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад забезпечують застосування до забудовників, що порушують свої зобов'язання, встановлені законом та договором з управителем ФФБ, заходів впливу в межах та порядку, визначених законодавством. Разом з тим такими повноваженнями зазначені органи фактично не наділені.

З метою забезпечення дієвості механізму контролю за діяльністю забудовників та порядку його реалізації є необхідність наділення відповідними повноваженнями місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад або визначення державного органу, відповідального за нагляд та контроль за діяльністю забудовників, з наданням такому державному органу відповідних повноважень.

З метою забезпечення ефективної роботи всієї системи фінансування будівництва нерухомості, є необхідність створення механізмів взаємодії між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку - органом, який

здійснює нагляд за фінансовими установами та емітентами, залученими до фінансування житлового будівництва, та органом, який буде здійснювати контроль за діяльністю забудовників.

На останок, механізм проведення державної реєстрації спеціального майнового права на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості врегульований положеннями Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Проте забезпечення практичного застосування наведених норм стосовно проведення державної реєстрації спеціального майнового права довіртелів на об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості, обтяжень такого права, а саме внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, потребує суттєвого доопрацювання програмних засобів ведення Державного реєстру прав для проведення реєстраційних дій, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів.

Звертаємо увагу, що НКЦПФР не вбачає корупційних ризиків, пов'язаних із процедурою інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва із використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, зокрема щодо наявності корупційних ризиків у діяльності фондів фінансування будівництва та фондів операцій із нерухомістю, що входить до компетенції НКЦПФР (позиція НКЦПФР відображена в листі від 11.08.2023 № 37/8646).

Інформуємо, що контактною особою НКЦПФР для обміну інформацією визначено заступника директора департаменту – начальник відділу моніторингу розвитку законодавства департаменту стратегічного розвитку та європейської інтеграції Юлію Остапенко, робочий телефон 254-37-30.

Голова Комісії

Олексій СЕМЕНЮК



<https://nazk.gov.ua/>