



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

В И С Н О В О К

щодо проектів законів про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань
(реєстр. № 9156 від 29 березня 2023 року)
(реєстр. № 9156-1 від 13 квітня 2023 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 30 березня 2023 року та від 14 квітня 2023 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 27 квітня 2023 року (протокол № 121) проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (реєстраційний № 9156 від 29 березня 2023 року) (далі – Законопроект за реєстр. № 9156), поданий Кабінетом Міністрів України, та альтернативний до нього проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (щодо судового контролю в сфері державної реєстрації) (реєстр. № 9156-1 від 13 квітня 2023 року) (далі – Законопроект за реєстр. № 9156-1), поданий народним депутатом України Фріс І.П.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроект за реєстр. № 9156 розроблений з метою приведення нормативного регулювання, установленого пунктом 1 частини сьомої статті 37 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" в редакції Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству", у відповідність із Рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022 та приведення законодавства у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань у відповідність до положень Закону України "Про адміністративну процедуру".

Для досягнення мети пропонується внесення змін до Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) та законів України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" та "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань", згідно яких передбачається уточнення основних засад виникнення права власності на новостворене майно, об'єкти незавершеного будівництва, перероблену річ, безхазяйну річ. Разом з тим, пропонується не приймати заяву про проведення реєстраційних дій, надання інформації з Державного реєстру прав в разі невстановлення особи заявника; зупиняти розгляд заяви про державну реєстрацію прав у випадку відсутності документа, що підтверджує оплату адміністративних послуг, або внесення відповідної плати не в повному обсязі; надати право будь-якій особі оскаржити до Міністерства юстиції України прийняте рішення чи проведену реєстраційну дію з порушенням Закону України "Про санкції". У разі задоволення скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав чи державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, або підтвердження факту використання ідентифікаторів доступу державного реєстратора до Державного реєстру прав чи Єдиного державного реєстру іншими особами, Міністерство юстиції України, його територіальні органи прийматимуть рішення, зокрема: про визнання протиправним рішення державного реєстратора чи протиправною його реєстраційну дію, визнання протиправними реєстраційних дій, що мали наслідком вилучення відомостей з Державного реєстру прав чи Єдиного державного реєстру, або дій, пов'язаних з автоматичною державною реєстрацією прав чи державною реєстрацією, скасування рішення територіального органу Міністерства юстиції України.

При цьому передбачається, що не визнаватимуться протиправним рішення про державну реєстрацію прав чи протиправною реєстраційна дія про державну реєстрацію юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, якщо допущені державним реєстратором порушення мають формальний (процедурний) характер та не заперечують правомірного набуття прав особою, за якою їх зареєстровано (відсутні порушення норм матеріального права, відповідно до яких особою набуто право) чи правомірного виникнення прав або юридичних фактів (відсутні порушення норм матеріального права, відповідно до яких виникли права або юридичні факти).

Згідно з пояснювальною запискою метою альтернативного Законопроекту за реєстр. № 9156-1 є приведення нормативного регулювання, установленого пунктом 1 частини сьомої статті 37 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" в редакції Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству", у відповідність із Рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022 та посилення гарантій захисту законних прав та інтересів громадян і розвитку бізнесу в Україні та встановлення механізмів домірного втручання держави у

право власності; створення законодавчих передумов для: посилення гарантій захисту державою права власності фізичних та юридичних осіб на нерухоме майно, корпоративних прав, права власності на частку у статутному капіталі юридичної особи; розвитку та спрощення для громадян процедури вчинення нотаріальних дій; продовження руху у напрямку реформування найбільш важливих сфер суспільного життя з урахуванням досвіду інших країн та вивчення проблемних ситуацій в Україні.

Для досягнення мети пропонується внесення змін до Господарського і Цивільного процесуальних кодексів України, Кодексу адміністративного судочинства України та законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» і «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», згідно яких передбачається виключити положення щодо повноваження Міністерства юстиції України та його територіальних органів розглядати скарги на рішення, дії чи бездіяльність державних реєстраторів та суб'єктів державної реєстрації та запровадження єдиного механізму судового порядку розгляду спорів у сферах державної реєстрації з урахуванням вимог Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022 та Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08 листопада 2019 року № 837. При цьому, пропонується удосконалений механізм контролю Мін'юсту у сфері державної реєстрації шляхом проведення моніторингу та камеральних перевірок з диференціацією системи санкцій.

Розглядаючи обидва Законопроекти, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

За Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8); держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання; усі суб'єкти права власності рівні перед законом (частина четверта статті 13); правовий режим власності визначається виключно законами України (пункт 7 частини першої статті 92).

Згідно зі статтею 41 Основного Закону України кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (частина перша); ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; право приватної власності є непорушним (частина четверта).

Члени Комітету враховують Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі - Конвенція), згоду на обов'язковість якої надала Верховна Рада України, та практику тлумачення й застосування Конвенції Європейським судом з прав людини, юрисдикцію якого визнала Україна.

За статтею 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений його/її власності інакше як в інтересах суспільства й на умовах, що їх визначено законом і загальними принципами міжнародного права (абзац перший).

Застосовуючи наведений припис статті 1 Першого протоколу до Конвенції, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово та послідовно наголошував на тому, що втручання держави у право мирного володіння майном має відповідати певним критеріям, а саме: воно має відповідати принципів законності й переслідувати правомірну (легітимну) мету за допомогою засобів, які є достатньо домірними (пропорційними) меті, яку мають досягти (рішення Європейського суду з прав людини у справі *Beuyeler v. Italy* від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), §§ 108-114).

За частиною другою статті 41 Основного Закону України, право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Згідно з юридичною позицією, що її сформулював Конституційний Суд України, "право власності виникає лише за наявності певних юридичних фактів та за умови формування правового статусу конкретного власника, надання йому юридично забезпеченої можливості діяти у передбачених законом межах" (друге речення абзацу третього підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002).

Згідно із частиною другою статті 11 ЦК України, підставами виникнення цивільних прав та обов'язків, зокрема є договори та інші правочини тощо.

За частиною першою статті 328 ЦК України, право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів.

Відповідно до статті 182 ЦК України, право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації (частина перша); порядок проведення державної реєстрації прав на нерухомість та підстави відмови в ній встановлюються законом (частина четверта).

Абзацом третім частини другої статті 331 Кодексу встановлено, що якщо право власності на нерухоме майно відповідно до закону підлягає державній реєстрації, право власності виникає з моменту державної реєстрації.

Згідно з преамбулою Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" цей нормативний акт регулює відносини, що виникають у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, і спрямований на забезпечення визнання та захисту державою таких прав.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 2 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі - державна реєстрація прав) є офіційним визнанням і підтвердженням державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (далі - Державний реєстр прав).

Таким чином, укладення договору або вчинення іншого правочину, спрямованого на набуття особою права власності на нерухоме майно, не є достатнім юридичним фактом для виникнення у неї права власності.

Набуття права власності на нерухоме майно ґрунтується на кількох юридичних фактах: підставі виникнення права власності в розумінні статті 11 ЦК України (договір та інший правочин тощо), рішенні щодо державної реєстрації прав, відповідному реєстраційному записі в Державному реєстрі прав. Зазначені юридичні факти в сукупності є правотвірним складним юридичним фактом.

Отже, за чинним законодавством України особа набуває право власності на нерухоме майно та має змогу повноцінно його здійснювати, зокрема у спосіб розпорядження своєю власністю, після державної реєстрації права власності на нерухоме майно, тобто ухвалення рішення щодо державної реєстрації права власності на нерухоме майно, внесення та подальшого збереження (наявності) відповідного реєстраційного запису в Державному реєстрі прав.

Конституційний Суд України констатував, що зміст права власності охоплює права володіння, користування і розпорядження власником своїм майном, які він здійснює на власний розсуд (абзац перший пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 9 листопада 2011 року № 14-рп/2011).

Розглядаючи питання допустимих меж обмеження гарантованого Конституцією України права власності, Конституційний Суд України зазначав, що право власності не є абсолютним, тобто може бути обмежене, однак втручання у це право може здійснюватися лише на підставі закону з дотриманням принципу юридичної визначеності та принципу пропорційності, який вимагає досягнення розумного співвідношення між інтересами особи та суспільства; при обмеженні права власності в інтересах суспільства пропорційними можуть вважатися такі заходи, які є менш обтяжливими для прав і свобод приватних осіб з-поміж усіх доступних для застосування заходів (абзац сьомий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 5 червня 2019 року № 3-р(І)/2019).

Члени Комітету виходять передусім з того, що право власності є природним правом особи.

На виконання вимог частини другої статті 3, частини четвертої статті 13, статті 41, пунктів 1, 7 частини першої статті 92 Конституції України держава зобов'язана не лише належним чином унормувати відносини власності, а й, застосовуючи сукупність усіх юридичних засобів, забезпечити функціонування ефективного механізму здійснення та захисту права власності, оскільки гарантування особі державою вільного та на власний розсуд здійснення права власності є передумовою реалізації інших конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Отже, згідно з Конституцією України, юридичними позиціями Конституційного Суду України, Конвенцією та практикою Європейського суду з прав людини право власності не є абсолютним і може зазнавати

обмежень. Однак будь-яке втручання у право власності має ґрунтуватися на законі, мати правомірну мету та бути домірним.

Основним Законом України передбачено, що держава зобов'язана забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання (частина четверта статті 13); право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом (частина друга статті 41).

Згідно вимог пункту 7 частини першої статті 92 Конституції України, правовий режим власності визначається виключно законами України, а Верховна Рада України – це єдиний орган законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що окремі положення Законопроекту за реєстр. № 9156 не мають безпосереднього відношення до його предмету, яким згідно з його назвою є «удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань». Зокрема, це стосується змін щодо уточнення основних засад виникнення права власності на новостворене майно та об'єкти незавершеного будівництва, на перероблену річ, на безхазяйну річ (зміни до ст. ст. 331, 332, 334, 335, 347 ЦК України), оскільки їх внесення не пов'язано з удосконаленням процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. За цих умов питання, яких стосуються вказані пропозиції доцільніше вирішувати в окремому законопроекті або відповідним чином уточнити назву Законопроекту за реєстр. № 9156.

Разом з тим, Головне управління, розглянувши Законопроект за реєстр. № 9156-1 щодо скасування процедури адміністративного оскарження рішень державних реєстраторів вважає зазначити, що така процедура була запроваджена законами України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», в тому числі з метою забезпечення боротьби з порушеннями прав юридичних та фізичних осіб у ході реєстрації прав та державної реєстрації юридичних осіб.

Дослідницька служба Верховної Ради України зазначає, що окремі положення Законопроекту за реєстр. № 9156 не відповідають Конституції України та законам України, практиці Європейського Суду з прав людини (справа *Beveler v. Italy* від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), §§ 108–114; справа *East / West Alliance Limited v. Ukraine* від 23 січня 2014 року (заява № 19336/04), § 168; справа *Scordino v. Italy* (№ 1) від 29 березня 2006 року

(заява № 36813/97), § 93 тощо) та Рішенню Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022. Зокрема, запропоновані зміни до статей 331, 332, 334, 335 та назви глави 24 ЦК України суперечать іншим нормам цього Кодексу (частина друга статті 30, частина перша статті 202, стаття 328, частина друга статті 373 та ін.), а також частині другій статті 41 Конституції України, де унормовано, що право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Натомість, Законопроектом за реєстр. № 9156 пропонується замінити термін «набуття» права власності на «виникнення». До того ж, у Пояснювальній записці відсутнє будь-яке обґрунтування необхідності такої заміни. У ній лише зазначено, що уточнюються основні засади виникнення права власності на новостворене майно та об'єкти незавершеного будівництва; на перероблену річ; на безхазяйну річ. Але такими уточненнями ігнорується набуття права власності. При цьому порушується система норм про право власності ЦК України, що призведе до порушень – матимемо невідповідність норм національного закону статті 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, де закріплено: «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права». Наприклад, особа може володіти нерухомою власністю, не оформивши права на неї, тобто до виникнення права власності за реєстраційною процедурою. Але таке законне володіння є підставою і складовою набуття права власності за чинним законодавством України. У розумінні Конвенції законне володіння майном ототожнюється із власністю.

Водночас, Дослідницька служба Верховної Ради України розглянувши Законопроект за реєстр. № 9156-1 зазначає, що у пункті 13 частини першої статті 20 ГПК України передбачено розгляд у порядку господарського судочинства вимог щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, визнання недійсними актів, що порушують права на майно (майнові права), якщо такі вимоги є похідними від спору щодо такого майна або майнових прав чи спору, що виник з корпоративних відносин, якщо цей спір підлягає розгляду в господарському суді і переданий на його розгляд разом з такими вимогами. Передбачена Законопроектом за реєстр. № 9156-1 пропозиція щодо доповнення частини першої статті 20 ГПК України пунктом 21 не враховує норму пункту 13 частини першої зазначеної статті, якою врегульовано предметну підсудність спорів щодо державної реєстрації.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зазначає, що назва Законопроекту за реєстр. № 9156 не відображає його зміст. Так, за змістом зміни стосуються порядку державної реєстрації на нерухоме майно та їх обтяжень, і лише окремі норми – порядку оскарження відповідної державної реєстрації.

Нотаріальна палата України висловлює зауваження до Законопроекту за реєстр. № 9156 та зазначає, що в такій редакції він не реалізує мету його розробки, не усуває юридичну невизначеність припису пункту 1 частини

сьомої статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству», який визнаний неконституційним Рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022, а також містить суперечливі пропозиції до ЦК України, що можуть призвести до істотної дестабілізації цивільного обороту.

Міністерство юстиції України зазначає, що передумовою для внесення змін Законопроектом за реєстр. № 9156 до законів України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" і "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань" є Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022, а також Закон України "Про адміністративну процедуру", який 15 грудня 2023 року набирає чинності.

У зв'язку з цим, Міністерство юстиції України вважає, що прийняття положень, визначених Законопроектом за реєстр. № 9156, дасть можливість покращити рівень надання адміністративних послуг у відповідних сферах реєстрації та забезпечити адміністративне оскарження, яке відповідатиме положенням Закону "Про адміністративну процедуру", а також здійснити правове регулювання інших питань у вказаних сферах.

Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини зазначає, що Законопроект за реєстр. № 9156 відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини.

Відповідно до частини другої статті 110 Регламенту Верховної Ради України при розгляді альтернативних законопроектів головний комітет може рекомендувати Верховній Раді взяти за основу один із них або підготувати інший законопроект, який вноситься на розгляд Верховної Ради народними депутатами – членами цього комітету.

Так, обговоривши положення Законопроектів за реєстр. №№ 9156 і 9156-1 з урахуванням висловлених до них зауважень і пропозицій, Комітет дійшов висновку про необхідність доопрацювання законодавчого регулювання порушеного у цих Законопроектах питання.

З огляду на зазначене, враховуючи приписи статей 93, 110, 111 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення непорушності майнових прав, підготовлений народними депутатами України – членами Комітету (додається).

2. Рекомендувати Верховній Раді України включити до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект Закону про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (реєстраційний № 9156 від 29 березня 2023 року), поданий Кабінетом Міністрів України, проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (щодо судового контролю в сфері державної реєстрації) (реєстр. № 9156-1 від 13 квітня 2023 року), поданий народним депутатом України Фріс І.П., а також підготовлений народними депутатами України – членами Комітету проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення непорушності майнових прав.

3. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення непорушності майнових прав, підготовлений народними депутатами України – членами Комітету за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу та в цілому, а також у разі його прийняття як Закону доручити Комітету разом з Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України здійснити редакційне та техніко-юридичне доопрацювання його тексту. У зв'язку з цим Законопроекти за реєстр. №№ 9156 і 9156-1 відхилити.

4. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити голову підкомітету з питань діяльності органів юстиції, органів виконання покарань та пробації ФРІС І.П.

Голова Комітету

Д.В.МАСЛОВ

