



# 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 проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із заборонаю відчуження об'єктів нерухомого майна, придбаних (у тому числі проінвестованих/профінансованих) з використанням житлового сертифіката на придбання об'єкта житлової нерухомості (реєстр. № 10208 від 03 листопада 2023 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 06 листопада 2023 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 22 листопада 2023 року (протокол № 147) проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із заборонаю відчуження об'єктів нерухомого майна, придбаних (у тому числі проінвестованих/профінансованих) з використанням житлового сертифіката на придбання об'єкта житлової нерухомості (реєстраційний № 10208 від 03 листопада 2023 року) (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Шуляк О.О. та іншими народними депутатами України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою створення правових підстав для: передачі отримувачем компенсації в іпотеку житла, що придбане/придбається з використанням житлового сертифікату, з метою забезпечення виконання своїх зобов'язань за рахунок такого житла; розширення можливостей отримувачів компенсації щодо задоволення своїх житлових потреб шляхом залучення до оплати різниці вартості житла кредитних коштів; звернення стягнення на житло, що придбане з використанням житлового сертифіката.

Для досягнення мети пропонується внесення змін до законів України "Про нотаріат" і "Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України", згідно яких передбачається можливість для отримувачів компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна

здійснити за рахунок кредитних коштів оплату різниці між фактичною вартістю житла, що ними придбавається з використанням житлового сертифіката, та вартістю, зазначеною у житловому сертифікаті; передачі ними житла, придбаного з використанням житлового сертифіката, в іпотеку з подальшим обтяженням речових прав на такий об'єкт; дострокового зняття заборони відчуження, накладеної при посвідченні договору про придбання житла з використанням житлового сертифіката, у разі звернення стягнення на житло, придбане з використанням житлового сертифіката.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є демократична, соціальна, правова держава (стаття 1), 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), органи державної влади, у тому числі й Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 75).

Відповідно до частини другої статті 8 Основного Закону України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно з частиною четвертою статті 13 Основного Закону України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

За Конституцією України кожен має право, зокрема, володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, право приватної власності є непорушним (частини перша, друга, четверта статті 41).

Згідно з частинами п'ятою і шостою статті 41 Конституції України, примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.

Таким чином, стосовно права власності діє механізм захисту, гарантований статтями 13, 41, 55 Конституції України.

Згідно зі статтею 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга), при прийнятті нових

законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя).

У підпункті 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 Конституційний Суд України зазначив, що скасування конституційних прав і свобод - це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови і засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини - це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними і загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена.

Україна як демократична і правова держава закріпила принцип поваги і непорушності прав та свобод людини, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави. Конституційний принцип правової держави вимагає від неї утримуватися від обмеження загальновизнаних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі майнових прав (стаття 1, частина друга статті 3, статті 21, 22, 64 Конституції України).

Конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод. Конституція України закріпила рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності та обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (статті 13, 41 Конституції України).

Отже, порядок і умови набуття, припинення і здійснення права власності повинні відповідати положенням частини четвертої статті 13, частини третьої статті 22, частини першої статті 24, частин першої, другої, четвертої - шостої статті 41 Конституції України.

Водночас, відповідно до статті 64 Конституції України, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України; в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень; не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції.

Згідно частин першої і другої статті 20 Закону України "Про правовий режим воєнного стану", правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно до Конституції України та цього Закону. В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені частиною другою статті 64 Конституції України.

Відповідно до статті 3 Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженого Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного

стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 - 34, 38, 39, 41 - 44, 53 Конституції України, а також вводяться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України "Про правовий режим воєнного стану".

З огляду на зазначене, а також на те, що права і свободи людини і громадянина, їх гарантії; основні обов'язки громадянина; правовий режим власності; організація і діяльність нотаріату; правовий режим воєнного і надзвичайного стану визначаються 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, пункти 1, 7, 14, 19 частини першої статті 92 Конституції України), внесення запропонованих Законопроектом змін до чинного законодавства узгоджується з нормами Конституції України.

Разом з тим, Законом України "Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України" (далі - Закон) визначаються правові та організаційні засади надання компенсації за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, з дня набрання чинності Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ.

Так, згідно вимог статті 8 цього Закону, житловий сертифікат використовується отримувачем компенсації для фінансування придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення/будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування/фінансування його будівництва). Обсяг такого фінансування дорівнює грошовій сумі, зазначеній у житловому сертифікаті. Оплата різниці між фактичною вартістю об'єкта, визначеного абзацом першим цієї частини, та вартістю, зазначеною у житловому сертифікаті, здійснюється отримувачем компенсації самостійно (частина восьма).

Договір про придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення/будинку, що буде споруджений у майбутньому,

або інвестування/фінансування його будівництва) з використанням житлового сертифіката підлягає нотаріальному посвідченню (частина шістнадцята).

Отримувач компенсації не має права відчужувати квартиру, інше житлове приміщення, будинок садибного типу, садовий або дачний будинок (у тому числі таке приміщення/будинок, що буде споруджений у майбутньому), придбані (у тому числі проінвестовані/профінансовані) ним з використанням житлового сертифіката, протягом п'яти років. Нотаріус, який посвідчує договір про придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення/будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування/фінансування його будівництва) з використанням житлового сертифіката, накладає заборону відчуження строком на п'ять років (частина сімнадцята).

При цьому слід зазначити, що цей Закон не передбачає для отримувачів компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, можливості залучення кредитних коштів для придбання квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку (у тому числі фінансування придбання такого приміщення/будинку, що буде споруджений у майбутньому, або інвестування/фінансування його будівництва) з подальшим обтяженням речових прав на такий майновий об'єкт (у тому числі обтяженням такого житла іпотекою).

Враховуючи складну економічну ситуацію в країні та зниження показників соціально-економічного благополуччя громадян, обумовлені військовою агресією Російської Федерації проти України, неможливість залучення кредитних коштів до оплати різниці вартості житла, що придбавається з використанням житлового сертифікату, позбавляє отримувачів компенсації за пошкоджені/знищені об'єкти нерухомого майна захисту права власності.

З огляду на викладене, члени Комітету вважають, що Законопроект заслуговує на увагу та підтримку з метою забезпечення державою визнання, дотримання і захист права власності власників нерухомого майна у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України.

Водночас, члени Комітету зауважують, що Законопроект потребуватиме суттєвого техніко-юридичного та редакційного доопрацювання зважаючи на положення законів України "Про іпотеку" та "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень". Так, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України зазначає, що Закон України "Про іпотеку" не передбачає можливість іпотеки у випадку, коли на нерухоме майно, яке є предметом іпотеки, накладена заборона на відчуження майна, крім його передачі в наступну іпотеку. Крім цього, положення Законопроекту мають бути узгоджені й з відповідними положеннями Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" (далі – Закон про державну реєстрацію), оскільки відносини, пов'язані з державною реєстрацією прав на нерухоме майно та їх обтяжень, у тому числі іпотеки, регулюється саме

цим Законом. Зокрема, слід відмітити, що однією з підстав для відмови в державній реєстрації прав є наявність зареєстрованих обтяжень речових прав на нерухоме майно (пункт 6 частини першої статті 24). Водночас дана норма не застосовується у разі державної реєстрації інших обтяжень речових прав на нерухоме майно, крім реєстрації іпотеки, за наявності заборони відчуження, арешту (пункт 4 частини четвертої статті 24). Проте наявність вже зареєстрованої іпотеки не перешкоджає наступній іпотеці за наявності згоди іпотекодержателя та відсутності інших положень, передбачених попереднім іпотечним договором (пункт 5 частини четвертої статті 24; стаття 13 Закону України "Про іпотеку"). Таким чином, іпотека не може бути зареєстрована у разі наявності таких обтяжень як арешт чи заборона відчуження об'єкта нерухомого майна, оскільки це не пов'язано з попередньою іпотекою.

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу за результатами правового аналізу Законопроекту визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Дослідницька служба Верховної Ради України зазначає, що положення Законопроекту не відповідають окремим нормам Закону України "Про іпотеку". При цьому зміни до Закону України "Про іпотеку" Законопроектом не запропоновані.

На підставі статей 93, 111, 114 та 116 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України включити до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення правового регулювання питань, пов'язаних із заборонаю відчуження об'єктів нерухомого майна, придбаних (у тому числі проінвестованих/профінансованих) з використанням житлового сертифіката на придбання об'єкта житлової нерухомості (реєстраційний № 10208 від 03 листопада 2023 року), поданий народним депутатом України Шуляк О.О. та іншими народними депутатами України, та за результатами розгляду його у першому читанні прийняти за основу, скоротивши наполовину строк для внесення поправок і пропозицій.

2. Звернутися до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити на пленарному засіданні під час розгляду даного Законопроекту про необхідність внесення пропозиції і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті цього Законопроекту, інших структурних його частин та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання вказаного Законопроекту.

3. 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 Ігоря Павловича.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
Підписувач: Маслов Денис Вячеславович  
Сертифікат: 3FAA9288358EC003040000005D153100E534B400  
Дійсний до: 08.03.2025 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
04-26/03-2023/257317 від 22.11.2023



1380584