

ВИСНОВОК

щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» щодо забезпечення механізму державної реєстрації права власності на нерухоме майно за відсутності доступу до матеріалів підприємств бюро технічної інвентаризації (реєстр. № 11440 від 24 липня 2024 року)

За дорученням Голови Верховної Ради України від 26 липня 2024 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 22 жовтня 2024 року (протокол № 173) проект Закону про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" щодо забезпечення механізму державної реєстрації права власності на нерухоме майно за відсутності доступу до матеріалів підприємств бюро технічної інвентаризації (реєстраційний № 11440 від 24 липня 2024 року) (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Фріс І.П. та іншими народними депутатами України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою запровадження механізму державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, що виникли в установленому законодавством порядку до 1 січня 2013 року (тобто реєстрацію права власності здійснено БТІ з використанням паперових носіїв інформації), без необхідності підтвердження такої реєстрації органом, який її здійснив.

Для досягнення мети пропонується внести зміни до статті 10, а розділ V Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" доповнити новою статтею 31⁹ щодо особливостей державної реєстрації прав власності, реєстрацію яких проведено підприємствами бюро технічної інвентаризації шляхом ведення реєстрових книг, за відсутності таких реєстрових книг у зв'язку з їх знищенням чи зберіганням на територіях активних бойових дій або на тимчасово окупованих Російською Федерацією територіях України. Одночасно з державною реєстрацією права власності у порядку, передбаченому новою статтею, здійснюється державна реєстрація обтяження такого права на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування. Під час дії обтяження, власнику, забороняється вчиняти будь-які правочини щодо об'єкта нерухомого майна (крім державної

реєстрації припинення права власності у зв'язку зі знищенням майна) та забороняється звернення стягнення на такий об'єкт нерухомого майна з будь-яких підстав, у тому числі у примусовому порядку. У разі державної реєстрації переходу права власності в порядку спадкування таке обтяження не припиняється. Обтяження може бути припинено до закінчення відповідного строку на підставі рішення суду, яким встановлено належність об'єкта нерухомого майна такому власнику, або у разі виключення адміністративно-територіальної одиниці за місцезнаходженням об'єкта нерухомого майна з Переліку територій, на яких відсутній доступ до реєстрових книг підприємств бюро технічної інвентаризації або такі книги знищено. Державна реєстрація припинення обтяження у зв'язку з закінченням однорічного строку з дня припинення або скасування воєнного стану проводиться у порядку, передбаченому цим Законом, за зверненням заявника.

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).

Верховна Рада України визначена в статті 75 Конституції України парламентом - єдиним органом законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів (пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України). Виключно законами України визначається правовий режим власності визначається виключно законами України (пункт 7 частини першої статті 92 Конституції України).

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).

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).

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).

Статтею 11 Цивільного кодексу України визначено підстави виникнення цивільних прав та обов'язків, зокрема договори та інші правочини тощо.

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

Відповідно до статті 182 Цивільного кодексу 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 Цивільного кодексу України 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 Цивільного кодексу 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.

Враховуючи наведене, члени Комітету підтримують ідею Законопроекту, яка спрямована на запровадження механізму державної реєстрації прав власності на нерухоме майно, що виникли в установленому законодавством порядку до 01 січня 2013 року, без необхідності підтвердження такої реєстрації органом, який її здійснив, з огляду на відсутність доступу до деяких архівів бюро технічної інвентаризації та необхідність оперативного проведення державної реєстрації, яка є однією з умов одержання компенсаційних виплат особами, майно яких є знищеним або пошкодженим внаслідок бойових дій.

Водночас, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України надало зауваження до положень Законопроекту, у тому числі щодо їх відповідності нормам Цивільного кодексу України. Так, відповідно до нової частини другої статті 31⁹ Законопроекту одночасно із державною реєстрацією права власності здійснюється державна реєстрація обтяження такого права на період дії воєнного стану та протягом одного року з дня його припинення або скасування, що має на меті "уникнення використання зазначеного механізму у шахрайських цілях" (пункт 3 пояснювальної записки до Законопроекту). Така пропозиція не враховує природи застосування інституту "обтяження". За загальним правилом обтяження речових прав на нерухоме майно розуміється як певні обмеження особи з володіння, користування і розпорядження нерухомим майном або його частиною. Відповідно до пункту 5 частини першої статті 2 Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень", обтяження – це заборона або обмеження розпорядження та/або користування нерухомим майном, встановлені законом, актами уповноважених на це органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, або такі, що виникли з правочину. У цьому контексті цивільним законодавством передбачена свобода вибору особами щодо володіння, користування майном чи розпорядження ним, наприклад, передача іншій особі у власність; власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону; усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав; держава не втручається у здійснення власником права власності (стаття 319 Цивільного кодексу України).

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету вважає, що Законопроект не матиме прямого впливу на показники бюджету. У разі прийняття відповідного закону він може набирати чинності у термін, визначений авторами Законопроекту.

Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку зазначає, що реалізація положень Законопроекту не впливатиме на показники державного бюджету та не потребує фінансового забезпечення і додаткових витрат з

державного бюджету. Загалом Міністерство фінансів України не має зауважень до Законопроекту.

Міністерство юстиції України цілком підтримує Законопроект. Разом з тим, як повідомило Міністерство юстиції України, під час опрацювання Законопроекту Міністерство розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури) висловлено застереження щодо невизначеності критеріїв віднесення адміністративно-територіальної одиниці за місцезнаходженням об'єкта нерухомого майна до Переліку територій, на яких відсутній доступ до реєстрових книг підприємств бюро технічної інвентаризації або такі книги знищено, а також причини (збройна агресія Російської Федерації) відсутності доступу до реєстрових книг підприємств бюро технічної інвентаризації або їх знищення, яке однак не знайшло одностайної підтримки з огляду на те, що єдиним критерієм такого віднесення є неможливість доступу до відповідних архівів з будь-яких причин. Водночас, як інформував Мін'юст, відповідно до листа Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Стефанішиної О.В. від 26 серпня 2024 року № 20357/0/2-24 Законопроект не належить до сфери, правовідносини в якій регулюються міжнародно-правовими зобов'язаннями України у сфері європейської інтеграції, у тому числі правом Європейського Союзу (acquis ЄС).

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

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" щодо забезпечення механізму державної реєстрації права власності на нерухоме майно за відсутності доступу до матеріалів підприємств бюро технічної інвентаризації (реєстраційний № 11440 від 24 липня 2024 року), поданий народним депутатом України Фріс І.П. та іншими народними депутатами України, за результатами розгляду у першому читанні прийняти за основу.

2. 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