

Пропозиції
до проекту Закону України
«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 29.03.2023 р.)**

Метою законопроекту є: внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення процедури оскарження у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, громадських формувань у зв'язку з визнанням рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 р. у справі № 3-270/2019 неконституційними деяких положень статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»; приведення у відповідність до положень Закону України «Про адміністративну процедуру» законодавства у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Законопроект розроблено на виконання пункту 316 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 7 лютого 2023 року № 2910-IX.

Правовий аналіз законопроекту дозволяє висловити такі зауваження та пропозиції.

1. Окремі положення законопроекту не відповідають Конституції України та законам України, практиці Європейського Суду з прав людини (справа *Beyeler 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 рішенням Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року у справі № 3-270/2019. Зокрема, запропоновані зміни до статей 331, 332, 334, 335 та назви глави 24 Цивільного кодексу 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 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 Цивільного кодексу України, що

приведе 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.

Право власності може набуватися з різних законних підстав, зокрема й за фактом створення нового майна чи об'єкта незавершеного будівництва, переробки речі, володіння безхазяйною річчю.

Потрібно розуміти, що державна реєстрація прав не є підставою набуття права власності, а лише засвідчує вже набуте особою право власності, що унеможлиблює ототожнення факту набуття права власності з фактом його державної реєстрації, а так само з виникненням цього права. 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 (державна реєстрація прав) – це офіційне визнання і підтвердження 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.

Конституційний Суд України сформулював позицію, згідно з якою «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). Суд у рішенні від 16 листопада 2022 року у справі № 3-270/2019 зауважив, що 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 Кодексу (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, згідно з чинним законодавством України особа набуває право власності на нерухоме майно та має змогу повноцінно його здійснювати, зокрема шляхом 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.

Таким чином, не можна ототожнювати чи підмінювати терміни «набуття права власності» та «виникнення права власності». Перший термін набагато ширший за своїм змістом.

Запропоновані зміни до Цивільного кодексу України колізують зі статтями Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», до яких теж вносяться зміни законопроектом. Адже законопроектом не запропоновано змінити у статті 2 та пункті 4 частини першої статті 24 цього Закону термін «набуття» речового права. Зазначене свідчить про порушення принципу правової визначеності при підготовці проекту.

2. Спірними є запропоновані зміни до статті 182 Цивільного кодексу України. На нашу думку, засади (принципи) державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень повинні міститися у спеціальному законі, яким є Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Адже ці принципи змістовно стосуються адміністративної процедури, статусу державного реєстратора, адміністративного збору за ознайомлення з відомостями Реєстру.

3. При внесенні змін до частини четвертої статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», на нашу думку, упущено сполучник «або» перед словами «не містить підпису скаржника». Це призвело до звуження змісту норми щодо повернення скарги особи на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав. У поданій редакції перелічені недоліки скарги стосуються лише особи, яка не має повноважень на її подання, а всіх інших не стосуються. Тому доцільно виправити цей недолік шляхом вжиття сполучника «або» перед словами «не містить підпису скаржника», і викласти норму у такій редакції: «**Якщо** скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, що подана особою, яка не має на це повноважень, **або** не містить підпису скаржника **чи** відомостей про прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (місцезнаходження)...».

Такий само недолік має місце і при внесенні змін у частину четверту статті 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». Отже, необхідно виправити подану редакцію норми, виклавши її таким чином: «**Якщо** скарга на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації, що подана особою, яка не має на це повноважень, **або** не містить підпису скаржника **чи** відомостей про прізвище, ім'я, по батькові (найменування) скаржника, його місце проживання (місцезнаходження)...».

4. Сумнівною видається запропонована зміна до статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» стосовно встановлення органом реєстрації чи іншою уповноваженою на

реєстраційні дії особою (нотаріусом, як пропонується) «наявності та правомірності відповідних юридичних фактів». На нашу думку, встановлення «наявності та правомірності юридичних фактів» потребує їх дослідження. Органи реєстрації не зможуть цього виконати повною мірою. Вони діють на основі вже виданих на підставі певних юридичних фактів документів, а також із використанням записів в інших реєстрах.

5. У Рішенні Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року у справі № 3-270/2019, на виконання якого й підготовлено законопроект, акцентована увага на питанні відшкодування шкоди, завданої власнику майна внаслідок реєстраційних дій особи-реєстратора. Посилаючись на чинний Закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», Суд вказав, що оспорюваний припис статті 37 Закону не надає Міністерству юстиції України повноваження ухвалювати рішення, не пов'язане зі скасуванням державної реєстрації права власності Товариства, та (або) рішення щодо виплати Товариству компенсації чи іншого виду належного відшкодування у зв'язку з тим, що втручання в його право власності відбулось унаслідок помилкових дій та рішень державного реєстратора, тобто суб'єкта, який учиняв дії та ухвалював рішення на виконання функцій держави. Такий висновок Конституційного Суду України ґрунтується на практиці Європейського Суду з прав людини та свідчить про недоліки Закону, який не передбачає жодних компенсаційних механізмів. Тому варто у проекті передбачити норму про компенсацію у випадку завдання шкоди діями державного реєстратора.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*