

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 (щодо судового контролю в
сфері державної реєстрації)»
*(реєстр. № 9156-1 від 13.04.2023 р.)**

Метою законопроекту є посилення гарантій захисту законних прав та інтересів громадян і розвитку бізнесу в Україні та встановлення механізмів домірного втручання держави у право власності. Крім того, законопроект спрямований на 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 в напрямку реформування найбільш важливих сфер суспільного життя з урахуванням досвіду інших країн та вивчення проблемних ситуацій в Україні.

Проект закону передбачає низку змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», що впливають із завдань, визначених Президентом та Урядом України. У разі прийняття відповідних законодавчих змін розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав буде здійснюватися виключно в судовому порядку.

Запропонований законопроект є альтернативним до проекту № 9456 від 29.03.2023. Зазначені законопроекти розроблені на виконання Рішення Конституційного Суду України від 16 листопада 2022 року № 9-р(П)/2022 у справі № 3-270/2019 (далі – Рішення), яким було визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), припис пункту 1 частини сьомої статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 року № 1952-IV в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству» від 12 травня 2022 року № 2255-IX. При цьому, у цій частині Верховній Раді України запропоновано привести нормативне регулювання положень згаданого Закону у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

Крім того, оскільки основним законопроектом № 9156 не враховано ту кількість наявних проблемних питань, що виникають під час практичного застосування чинних положень нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері державної реєстрації, а також низький коефіцієнт ефективності адміністративного способу оскарження рішень (реєстраційних дій), дій та / або бездіяльності державних реєстраторів, то альтернативним законопроектом пропонується усунути перелічені недоліки, зберегти баланс між

ефективним захистом прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та втручанням держави у право власності.

Правовий аналіз законопроекту дозволяє стверджувати, що законопроект не суперечить Конституції України та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Водночас вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

1. За змістом мотивувальної частини Рішення оспорюваний припис пункту 1 частини сьомої статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» всупереч принципам «відповідальності держави перед людиною» та «добропорядного врядування» не встановлює домірних засобів втручання у право власності у випадках, коли підставою для скасування рішення про державну реєстрацію прав є помилкові рішення та дії державного реєстратора. Оспорюваний припис статті 37 Закону також суперечить юридичній визначеності як складовій конституційного принципу верховенства права (правовладдя).

У статтях 3, 16, 22 Конституції України закріплено принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов'язків держави. Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності – застосування заходів публічно-правового характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Зокрема, стаття 152 Конституції України зобов'язує державу відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними.

Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, встановивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них. Ідеться, зокрема, про скасування незаконних правових актів, визнання неконституційними законів, інших правових актів (статті 106, 118, 152).

Україна як правова держава має своїм пріоритетом гарантування прав і свобод людини і громадянина. З цією метою держава зобов'язана запроваджувати юридичне регулювання, яке відповідає конституційним нормам і принципам, необхідне для забезпечення реалізації прав і свобод кожної особи та їх ефективного поновлення. При цьому, окремі конституційні цінності, зокрема недоторканність людини як гарантія від посягань з боку інших осіб на права і свободи, насамперед основоположне право на свободу, потребують посилення гарантій їх захисту.

Виходячи з наведеного, зміни до визнаної Конституційним Судом України неконституційною норми пункту 1 частини сьомої статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» мали б відповідати принципам відповідальності держави перед людиною і добропорядного врядування, а також юридичної визначеності як складової конституційного принципу верховенства права (правовладдя). Іншими словами, законодавець мав би передбачити певний вид відповідальності держави перед людиною, а саме відшкодування шкоди, завданої власнику майна внаслідок

вчинення посадовою особою (реєстратором) неправомірних реєстраційних дій, які спричинили певні матеріальні наслідки.

Водночас, визнаючи неконституційною згадану норму Закону, Конституційний Суд України, виходячи із принципів добропорядного врядування і верховенства права, зазначив, що така норма Закону не надавала Міністерству юстиції України повноваження ухвалювати інші рішення, не пов'язані зі скасуванням державної реєстрації права власності. Своєю чергою, така правова позиція, з огляду на положення частини другої статті 19 Конституції України, є виправданою, оскільки органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

За таких міркувань, у законопроекті бажано уточнити перелік повноважень Міністерства юстиції України, що врегульовуються частиною сьомою статті 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Зокрема, можна передбачити альтернативну заміну на якусь активну дію, не пов'язану зі скасуванням реєстраційного запису про право власності, наприклад щодо його виправлення чи внесення нового запису, який буде відповідати дійсним обставинам справи, або обтяження чи обмеження щодо розпорядження відповідним майном чи майновими діями до вирішення спору в суді, чи підтвердження у відповідності до норм Цивільного кодексу України підстав для набуття права власності.

2. У пункті 13 частини першої статті 20 Господарського процесуального кодексу України (далі – 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 проектом 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.

Аналізуючи зміст запропонованого у пункті 21 доповнення, варто акцентувати увагу на його невідповідності принципу правової визначеності. Адже саме у статті 20 ГПК України визначається предметна юрисдикція господарських судів, але у пропонованому пункті 21 обумовлюється розгляд справи щодо спору про державну реєстрацію, якщо спір підлягає розгляду в господарському суді. У даному випадку виникає питання підсудності. На наш погляд, орієнтування виключно на суб'єктний склад учасників господарського процесу недостатньо. У чинній редакції пункту 13 частини першої статті 20 ГПК України передбачено, що вимоги про реєстрацію розглядаються господарським судом у спорі про майно чи майнові права, якщо вони похідні від такого спору. В інших випадках це вже юрисдикція адміністративного суду. Зміни, ініційовані у проекті, дозволяють звернутися до господарського суду із самостійним позовом щодо державної реєстрації, якщо вимога стосовно державної реєстрації

стосується порушеного права чи інтересу особи. Тобто коло порушених прав розширюється незалежно від їх виду, а їх захист у судовому порядку не обов'язковий для розгляду вимоги у сфері державної реєстрації. Такий підхід ускладнює розмежування юрисдикції господарських та адміністративних судів, оскільки особа звертається до адміністративного суду з позовом стосовно державної реєстрації теж у випадках, коли порушуються її права або інтереси.

На нашу думку, самотійні спори у сфері державної реєстрації прав чи осіб повинні розглядатися адміністративними судами, адже мають всі ознаки публічно-правових спорів. Важливо, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача (частина друга статті 77 Кодексу адміністративного судочинства України) (далі – КАС України). Суд не може витребувати докази у позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів (частина п'ята статті 77 КАС України). Зазначені положення КАС України спрощують процес доказування для позивача.

Те, що спори у сфері державної реєстрації розглядаються як самотійні, впливає із запропонованих проектом статей 252⁻¹ та 252⁻² ГПК України, в яких не йдеться про судове вирішення спору щодо порушених внаслідок державної реєстрації, дій, бездіяльності реєстратора прав чи інтересів особи.

3. Запропонований проектом у статті 252⁻² ГПК України 40-денний строк для розгляду справ щодо спорів у сфері державної реєстрації також створює невизначеність для суду, оскільки загальне позовне провадження передбачає підготовче провадження та розгляд справи по суті. Підготовче провадження може тривати 60 днів (частина третя статті 177 ГПК України), а розгляд по суті – 30 днів (частина друга статті 195 ГПК України). Які з цих етапів і наскільки потрібно скоротити, щоб вкластися у 40-денний строк – незрозуміло. Залишається відкритим запитання щодо строків розгляду справ, у яких все ж спільно розглядатимуться вимоги і щодо майна чи майнових прав позивача, і щодо державної реєстрації. Очевидно, що для розгляду складних справ за об'єднаними позовними вимогами 40-денний строк виявиться недостатнім.

Аналогічні застереження стосуються й запропонованих проектом змін до Цивільного процесуального кодексу України, зокрема статті 19 ЦПК України, а також ініційованих проектом статей 292⁻¹, 292⁻², 292⁻⁵ цього Кодексу.

*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.*