



**ІМЕНЕМ УКРАЇНИ**  
**РІШЕННЯ**  
**КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**  
**ДРУГИЙ СЕНАТ**

**у справі за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства „Одестеплокомуненерго“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису статті 37 Закону України „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень“ (щодо непорушності права власності)**

Київ  
16 листопада 2022 року  
№ 9-р(П)/2022

Справа № 3-270/2019(6302/19)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Головатий Сергій Петрович (голова засідання),  
Городовенко Віктор Валентинович,  
Лемак Василь Васильович,  
Мойсик Володимир Романович,  
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),  
Сліденко Ігор Дмитрович,  
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Приватного акціонерного товариства „Одестеплокомуненерго“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту „а“ пункту 2 частини шостої статті 37 Закону України „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень“ від 1 липня 2004 року № 1952–IV (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 51, ст. 553) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Разумков Д.О., заступник Міністра юстиції України Горовець Є.М.;

члени Науково-консультативної ради Конституційного Суду України: доктор юридичних наук, професор Васильєва В.А., доктор юридичних наук, професор Коструба А.В., а також науковці: Київського національного університету імені Тараса Шевченка – доктор юридичних наук Харченко Г.Г.; Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – доктор юридичних наук, професор Яроцький В.Л.; Національного університету „Одеська юридична академія“ – доктор юридичних наук, професор Харитонов Є.О., доктор юридичних наук, професор Біла-Тіунова Л.Р.; Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана – доктор юридичних наук, професор Омельченко А.В.; Харківського національного університету внутрішніх справ – доктор юридичних наук, професор Шатрава С.О.; Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України – кандидат юридичних наук, доцент Севрюкова І.Ф.; спеціальні радники Конституційного Суду України – Мірослав Гранат, Александру Тенасе, Георгій Папуашвілі, Конституційний Суд України

#### **у с т а н о в и в:**

1. Приватне акціонерне товариство „Одестеплокомуненерго“ (далі – Товариство) звернулося до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання про відповідність Конституції України (конституційність) підпункту „а“ пункту 2 частини шостої статті 37 Закону України „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень“ від 1 липня 2004 року № 1952–IV зі змінами (далі – Закон).

У підпункті „а“ пункту 2 частини шостої статті 37 Закону зазначено, що за результатами розгляду скарги Міністерство юстиції України та його територіальні органи ухвалюють мотивоване рішення про задоволення (повне чи часткове) скарги у спосіб ухвалення рішення про „скасування рішення про державну реєстрацію прав“.

1.1. Як убачається з конституційної скарги та долучених до неї матеріалів, у жовтні 2016 року та червні 2017 року державні реєстратори прав на нерухоме майно (далі – державні реєстратори) здійснили державну реєстрацію права власності Товариства на об'єкт незавершеного будівництва.

Департамент комунальної власності Одеської міської ради (далі – Департамент) 8 вересня 2017 року звернувся до Міністерства юстиції України зі скаргою, у якій заявив клопотання про скасування рішень державних реєстраторів про державну реєстрацію права власності Товариства, посилаючись, зокрема, на те, що «Одеська міська рада в особі КП „Теплопостачання міста Одеса“ є титульним власником» майна, право власності на яке зареєстровано за Товариством, тому „у результаті проведення незаконних реєстраційних дій з власності територіальної громади міста Одеси вибуло комунальне майно“.

На підставі оспорюваного припису Закону Міністерство юстиції України наказом „Про скасування рішень про державну реєстрацію прав та їх обтяжень“ від 21 вересня 2017 року № 2955/5 задовольнило скаргу Департаменту та скасувало рішення державних реєстраторів про державну реєстрацію права власності Товариства на нерухоме майно.

1.2. Суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що оспорюваний припис Закону надає Міністерству юстиції України повноваження з „позбавлення особи права власності шляхом скасування державної реєстрації на підставі помилок, допущених державним реєстратором речових прав (тобто на підставі обставин, які не можуть залежати від особи, право приватної власності якої підлягає реєстрації) <...> тим самим порушуючи ч. 4 ст. 41 Конституції України, згідно якої право власності є непорушним“.

Крім того, на думку Товариства, оспорюваний припис Закону „передбачає відповідальність особи – власника нерухомого майна – за помилки, допущені

державним реєстратором як представником держави“, унаслідок чого оспорюваний припис Закону „...є абсолютно протилежним до змісту ч. 2 ст. 3 Конституції України, оскільки визначає відповідальність особи за дії Держави“.

Аргументуючи свої твердження, Товариство посилається на окремі приписи Конституції України, рішення Європейського суду з прав людини, Закон, Цивільний кодекс України (далі – Кодекс), інші акти права, а також судові рішення, ухвалені в його справі.

1.3. Голова Верховної Ради України, обґрунтовуючи конституційність оспорюваного припису Закону, зазначив, що, „приймаючи положення Закону України № 1952–IV в частині запровадження адміністративного порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб’єктів публічного права з надання адміністративних послуг шляхом звернення до органів юстиції та прийняття рішення на підставі об’єктивного вирішення справ, зокрема у формі скасування рішення про державну реєстрацію, Верховна Рада України діяла відповідно до своїх конституційних повноважень з метою створення ефективного інструменту захисту та поновлення порушеного права власності“.

1.4. У поясненнях Міністерства юстиції України наголошено на тому, що «потреба виправити „помилку“ не повинна непропорційним чином втручатись у нове право, добросовісно набуте особою, яка покладалась на легітимність дій державного органу». Тому Міністерство юстиції України вважає, що „ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатись на саму державу, а помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються“.

1.5. Товариство порушило перед Конституційним Судом України питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту „а“ пункту 2 частини шостої статті 37 Закону.

Дослідивши зміст конституційної скарги, Конституційний Суд України встановив, що вона містить доводи щодо невідповідності Конституції України лише окремого припису підпункту „а“ пункту 2 частини шостої статті 37 Закону, а саме „скасування рішення про державну реєстрацію прав“.

1.6. Конституційний Суд України враховує, що підпунктом 14 пункту 2 розділу I Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству“ від 12 травня 2022 року № 2255–ІХ (далі – Закон № 2255) статтю 37 Закону було викладено в новій редакції.

Унаслідок цього підпункт „а“ пункту 2 частини шостої статті 37 Закону викладено в пункті 1 частини сьомої статті 37 Закону в редакції Закону № 2255, а саме „скасування рішення державного реєстратора, скасування рішення територіального органу Міністерства юстиції України“.

Даючи оцінку змінам до статті 37 Закону в контексті збереження предмета конституційного контролю в цій справі, Конституційний Суд України керується передусім міркуванням, що внесення змін до нормативних актів для їх удосконалення є звичайною й за певних умов бажаною рисою нормотворчої діяльності.

Водночас унесення змін до законів та інших нормативних актів не є підставою для закриття конституційного провадження в разі, коли предметом конституційного контролю є припис, який не втратив чинності, а лише або був викладений у незмінній редакції в іншій структурній частині акта, або зазнав таких змін, що не впливають на його сутнісний зміст. У цих випадках Конституційний Суд України для захисту Конституції України та конституційних прав і свобод продовжує розгляд справи по суті.

1.7. Товариство оспорує окремий припис статті 37 Закону в редакції Закону 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» від 26 листопада 2015 року № 834–VIII, що визначає повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної реєстрації речових прав, а саме „скасування рішення про державну реєстрацію прав“.

Натомість стаття 37 Закону в редакції Закону № 2255 визначає таке повноваження Міністерства юстиції України, як „скасування рішення державного реєстратора“ (пункт 1 частини сьомої).

Констатуючи текстуальну відмінність між наведеними приписами Закону та Закону в редакції Закону № 2255, Конституційний Суд України бере до уваги, що згідно з пунктом 1 частини другої статті 37 Закону в редакції Закону № 2255 Міністерство юстиції України розглядає „скарги на рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав“. Тобто в обох приписах Закону та Закону в редакції Закону № 2255 ідеться про те саме повноваження Міністерства юстиції України.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорюваний припис Закону та припис Закону в редакції Закону № 2255 за змістом є тотожними, тому предметом конституційного контролю в цій справі є окремий припис пункту 1 частини сьомої статті 37 Закону в редакції Закону № 2255 „скасування рішення державного реєстратора“ (далі – оспорюваний припис статті 37 Закону).

2. Розв’язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису статті 37 Закону, Конституційний Суд України виходить із такого.

2.1. 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).

2.2. Конституційний Суд України сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й у цьому конституційному провадженні:

– „відповідно до Конституції України та загально визнаних принципів і норм міжнародного права визнання, дотримання і захист права власності є обов'язком держави“ (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008);

– „конституційний імператив щодо непорушності права приватної власності скеровано насамперед на убезпечення власника від протиправного втручання в здійснення ним своїх прав щодо володіння, користування та розпорядження належним йому майном вільно та на власний розсуд“ [друге речення абзацу одинадцятого пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 22 червня 2022 року № 6-р(II)/2022].

2.3. Конституційний Суд України враховує 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.

Як зазначив Конституційний Суд України в Рішенні від 22 червня 2022 року № 6-р(II)/2022, приписи статті 41 Конституції України щодо права кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, щодо заборони протиправного позбавлення права власності узгіднені з приписами статті 1 Першого протоколу до Конвенції (абзац другий пункту 5 мотивувальної частини).

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 *Beyeler v. Italy* від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), §§ 108–114].

3. 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).



3.1. Для розв'язання питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису статті 37 Закону Конституційний Суд України зважає на юридичне значення державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень у контексті набуття та припинення права власності на таке майно.

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

За частиною першою статті 328 Кодексу „право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів“.

Відповідно до статті 182 Кодексу „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 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 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 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, 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.

4. 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].

4.1. Оцінюючи конституційність оспорюваного припису статті 37 Закону, Конституційний Суд України виходить 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.

4.2. В оспорюваному приписі статті 37 Закону визначено, що в разі задоволення скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав або підтвердження факту використання ідентифікаторів доступу державного реєстратора до Державного реєстру прав іншими особами Міністерство юстиції України, його територіальні органи ухвалюють рішення про „скасування рішення державного реєстратора“.

Отже, повноваження Міністерства юстиції України щодо скасування рішення про державну реєстрацію прав ґрунтується на Законі.

4.3. З'ясовуючи правомірність мети оспорюваного припису статті 37 Закону, Конституційний Суд України виходить із того, що згідно з Конституцією

України 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).

Конституційний Суд України в цьому контексті зазначав: „Посутнє тлумачення <...> приписів Основного Закону України дозволяє стверджувати, що юридичні інститути будь-якої країни конституційної демократії не є підґрунтям для набуття права власності або права добросовісного володіння внаслідок злочинної або іншої протиправної діяльності, оскільки подібне унормування суспільних відносин суперечило би конституційному ладу, порушувало би публічний порядок та права власників і добросовісних володільців, які є потерпілими від такої діяльності“ (абзац другий підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2022 року № 1-р/2022).

У розвиток наведених конституційних приписів та юридичної позиції Конституційного Суду України в частині першій статті 3 Закону визначено засади державної реєстрації прав:

- „1) гарантування державою об'єктивності, достовірності та повноти відомостей про зареєстровані права на нерухоме майно та їх обтяження;
- 2) обов'язковість державної реєстрації прав у Державному реєстрі прав;
- 2<sup>1</sup>) одночасність вчинення нотаріальної дії з нерухомим майном, об'єктом незавершеного будівництва та державної реєстрації прав;
- 3) публічність державної реєстрації прав;
- 4) внесення відомостей до Державного реєстру прав виключно на підставах та в порядку, визначених цим Законом;
- 5) відкритість та доступність відомостей Державного реєстру прав“.

Отже, визначений у Законі, Кодексі та інших актах права порядок набуття права власності на нерухоме майно має убезпечувати власників від порушення їх прав та від безпідставного набуття прав недобросовісними набувачами внаслідок, зокрема, учинення злочинних, інших неправомірних та (або)

недобросовісних дій, спрямованих на захоплення чужого майна, а також унаслідок ухвалення помилкових або незаконних рішень та дій у сфері державної реєстрації прав тощо.

На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що встановлені оспорюваним приписом статті 37 Закону та іншими приписами Закону можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав та повноваження Міністерства юстиції України щодо розгляду цих скарг та ухвалення за результатами такого розгляду рішень свідчать про правомірність мети Закону – забезпечення захисту державою права власності як однієї з конституційних цінностей.

4.4. В Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України в Рішенні від 18 червня 2020 року № 5-р(II)/2020 зазначив: „<...> однією з вимог принципу верховенства права (правовладдя) є вимога юридичної визначеності (як принцип), на що Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх висновках і рішеннях. Принцип юридичної визначеності є істотно важливим у питаннях <...> дієвості верховенства права (правовладдя).

Одним зі складових елементів загального принципу юридичної визначеності є вимога (як принцип) передбачності приписів права“ (абзац перший, перше речення абзацу другого підпункту 2.1.1 підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

У Доповіді про правовладдя, схваленій Європейською Комісією „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) на її 86-му пленарному засіданні, яке відбулося 25–26 березня 2011 року [CDL-AD(2011)003rev], указано, що „юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були зрозумілими й точними, а також, щоб їхньою метою було забезпечення передбачності ситуацій та правовідносин“ (перше речення § 46).

Як зазначено в Спеціальному дослідженні Європейської Комісії „За демократію через право“ (Венеційська Комісія) „Мірило правовладдя“, „передбачність означає не лише те, що приписи акта права мають бути <...> передбачними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб’єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно з ними“ [CDL-AD(2016)007, пункт II.B.3.58].

Тобто юридична визначеність тлумачиться як чіткість та зрозумілість у викладенні норм актів права, унаслідок чого кожна особа має впевненість у розумній стабільності норм права, передбачності ситуацій та інших юридичних наслідків застосування таких норм.

4.5. Конституційний Суд України в Рішенні від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021 зазначив, що „принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов’язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України“ (перше речення абзацу четвертого пункту 3 мотивувальної частини).

Тобто втручання держави в конституційне право можливе на підставі приписів, що відповідають вимозі юридичної визначеності, та лише за допомогою засобів, які є домірними.

Даючи оцінку оспорюваного припису статті 37 Закону в зазначеному аспекті, Конституційний Суд України констатує, що ухвалення Міністерством юстиції України рішення про скасування державної реєстрації права власності на нерухоме майно може бути кваліфіковане як припинення офіційного визнання і підтвердження державою юридичного факту набуття особою такого права, унаслідок чого до Державного реєстру прав уносять запис про скасування державної реєстрації права власності.

Отже, унаслідок внесення реєстраційного запису про скасування державної реєстрації права власності до Державного реєстру прав Товариство втрачає можливість вільно та на власний розсуд розпоряджатись нерухомим майном у

спосіб його відчуження, оскільки за чинним законодавством України відчуження нерухомого майна можливе лише в разі наявності реєстраційного запису про державну реєстрацію права власності на таке майно.

4.6. Конституційний Суд України, перевіряючи оспорюваний припис статті 37 Закону на відповідність Конституції України (конституційність), бере до уваги також те, що в ньому немає чіткої та зрозумілої вказівки на юридичні наслідки ухвалення Міністерством юстиції України рішення про скасування рішення про державну реєстрацію права власності в аспекті визначення особи власника майна.

Застосування Міністерством юстиції України оспорюваного припису статті 37 Закону хоч і не позбавляє Товариство права власності на нерухоме майно, проте внаслідок скасування рішення про державну реєстрацію прав та внесення до Державного реєстру прав реєстраційного запису про скасування державної реєстрації прав держава офіційно не визнає та не підтверджує наявності в Товариства права власності на нерухоме майно. Унаслідок скасування Міністерством юстиції України рішення про державну реєстрацію права власності Товариство, яке набуло право власності на нерухоме майно з моменту державної реєстрації права, не може розумно передбачити юридичні наслідки застосування оспорюваного припису статті 37 Закону щодо припинення або збереження за ним права власності на набуте нерухоме майно, оскільки ухвалення такого рішення Міністерством юстиції України було результатом розгляду скарги, поданої в інтересах іншого можливого власника цього майна – територіальної громади міста Одеси.

Отже, ухвалення Міністерством юстиції України на підставі оспорюваного припису статті 37 Закону рішення про скасування рішення про державну реєстрацію права власності спричиняє юридичну невизначеність у відносинах власності та обмежує Товариство в розпорядженні майном.

4.7. За частиною другою статті 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (перше речення); держава відповідає перед людиною за свою діяльність (друге речення).

Конституційний Суд України сформулював юридичні позиції, згідно з якими „держава різними правовими засобами забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої і судової влади та інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України“ (друге речення абзацу другого пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 травня 2001 року № 6-рп/2001); „Конституція України закріпила принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який проявляється передусім у конституційному визначенні обов’язків держави (статті 3, 16, 22)“ (перше речення абзацу четвертого пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001).

На виконання вимог Конституції України держава має втілювати у своїй діяльності конституційний принцип її відповідальності перед людиною та присутньо пов’язаний із ним принцип „добропорядного врядування“ (*good governance*), що полягає в обов’язку держави втілити у своїй діяльності фундаментальні засади побудови, організації та реалізації державної влади для утвердження правдивої демократії, додержання людських прав та верховенства права (правовладдя) як загальноєвропейських цінностей.

4.8. Як зазначив Європейський суд з прав людини в рішенні у справі *Краєва проти України* від 13 січня 2022 року (заява № 72858/13), щоб відповідати статті 1 Першого протоколу до Конвенції, захід втручання має відповідати трьом умовам: він має бути правомірним (ґрунтуватись на приписі права), переслідувати правомірну мету та забезпечувати справедливий баланс між загальними інтересами суспільства й фундаментальними правами особи (§ 24).



Цю позицію сформульовано і в інших рішеннях Європейського суду з прав людини: „<...> будь-яке втручання у мирне володіння майном повинно відбуватися з дотриманням справедливого балансу між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту фундаментальних прав особи. <...> Необхідного балансу не буде досягнуто, якщо на відповідну особу буде покладено індивідуальний і надмірний тягар <...>. Іншими словами, має існувати розумне співвідношення домірності між засобами, що їх було застосовано, та метою, яку прагнуть досягти“ [рішення у справі *East/West Alliance Limited v. Ukraine* від 23 січня 2014 року (заява № 19336/04), § 168]; «Захід втручання в право на мирне володіння майном повинен відповідати „справедливому балансу“ між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту фундаментальних прав особи <...>. Зокрема, має бути розумне співвідношення домірності між засобами, що їх було застосовано, та метою, яку прагнуть досягти за допомогою будь-яких заходів, вжитих державою, зокрема заходів, що позбавляють особу її майна <...>» [рішення у справі *Scordino v. Italy (№ 1)* від 29 березня 2006 року (заява № 36813/97 ), § 93]; «<...> незалежно від того, чи становило втручання, про яке йдеться, „позбавлення“ майна, у контексті цієї справи застосовуються однакові принципи. Зокрема, для того, щоб цей захід відповідав Конвенції, він мав бути правомірним і таким, що забезпечує справедливий баланс між суспільними інтересами та інтересами заявника <...>» [рішення у справі *Рисовський проти України* від 20 жовтня 2011 року (заява № 29979/04), § 68].

Також, на думку Європейського суду з прав людини, «<...> скасування прав власності, наданих помилково, принцип „добропорядного врядування“ може покласти на органи влади зобов’язання діяти негайно, з метою виправлення своєї помилки, а також вимагати виплати адекватної компенсації або іншого виду відповідного відшкодування попереднім добросовісним володільцям <...>» [рішення у справі *Кривенький проти України* від 16 лютого 2017 року (заява № 43768/07), § 45]; «<...> Принцип „добропорядного врядування“, як

правило, не повинен перешкоджати органам влади виправляти випадкові помилки, навіть ті, що є результатом їх власної недбалості <...>. Інакше це означало б, серед іншого, санкцію за неналежний розподіл обмежених державних ресурсів, що як таке суперечило б суспільним інтересам <...>. З іншого боку, потреба виправити стару „помилку“ не повинна становити втручання, яке є не домірним, у здійснення нового набутого права особи, яка добросовісно покладалася на легітимність дій державного органу» [рішення у справі *Рисовський проти України* від 20 жовтня 2011 року (заява № 29979/04), § 71].

4.9. Ураховуючи приписи Конституції України, юридичні позиції Конституційного Суду України, Конвенцію та практику Європейського суду з прав людини, Конституційний Суд України стверджує, що норми-принципи, сформульовані в частині другій статті 3, частині першій статті 8 Конституції України, зобов'язують державу гарантувати і забезпечити права і свободи людини у спосіб та в межах, визначених Конституцією та законами України, а також утриматись від притягнення особи до юридичної відповідальності або застосування до неї інших надмірних санкцій у разі помилкових або незаконних рішень, дій або бездіяльності органів державної влади та інших органів або осіб, які виконують функції держави.

Конституційний Суд України виходить із того, що держава, виконуючи свій головний обов'язок – утвердження і забезпечення прав і свобод людини – та підтримуючи дієвість принципу верховенства права (правовладдя), повинна не лише утриматись від застосування надмірних засобів втручання у право власності та інше добросовісне володіння, але й ужити належних заходів для забезпечення можливості вільно та на власний розсуд здійснювати їх кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, з урахуванням меж здійснення таких прав, що їх установлено законом, приписи якого відповідають принципу юридичної визначеності, спрямовані на досягнення правомірної мети та є домірними.

З наведених міркувань убачається, що оспорюваний припис статті 37 Закону та інші приписи чинного законодавства України, що регулюють відносини державної реєстрації прав власності, мають відповідати вимогам норм-принципів Конституції України.

4.10. Конституційний Суд України вважає, що скасування Міністерством юстиції України рішення про державну реєстрацію права власності Товариства є втручанням у його право власності, оскільки в разі відсутності відповідного запису в Державному реєстрі прав Товариство не може вільно та на власний розсуд розпоряджатися своєю власністю. Крім того, ухвалення Міністерством юстиції України такого рішення припиняє офіційне визнання і підтвердження державою наявності в Товариства права власності на нерухоме майно та юридичного факту набуття цього права, унаслідок чого сама наявність у Товариства права власності є сумнівною.

Конституційний Суд України констатує правомірність мети втручання у право власності Товариства для захисту публічного інтересу в унеможливленні набуття права власності на нерухоме майно внаслідок помилкових або протиправних дій державних реєстраторів та (або) інших осіб, оскільки „жодний припис Основного Закону України не гарантує захисту незаконного та недобросовісного володіння майном, тимчасово набутого внаслідок злочинної або іншої протиправної діяльності“ (абзац третій підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 30 червня 2022 року № 1-р/2022).

Однак держава, втручаючись у право власності Товариства, має враховувати потребу забезпечення під час такого втручання „справедливого балансу“ в захисті зазначеного публічного інтересу та захисті права власності як одного з фундаментальних прав та зобов'язана досягти домірності в застосуванні юридичних засобів, за допомогою яких власника для задоволення певного публічного інтересу або позбавляють, або обмежують у здійсненні належного йому права власності.

Конституційний Суд України також звертає увагу на те, що підставою для скасування рішення державного реєстратора були помилкові дії та рішення самого державного реєстратора, а не помилки або протиправні дії Товариства, а також 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.

4.11. Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає, що оспорюваний припис статті 37 Закону 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.

Сукупність інших зазначених у цьому Рішенні міркувань дає Конституційному Суду України підстави для висновку, що оспорюваний припис статті 37 Закону також суперечить юридичній визначеності як складникові конституційного принципу верховенства права (правовладдя).

Отже, оспорюваний припис статті 37 Закону суперечить частині другій статті 3, частині першій статті 8, частинам першій, четвертій статті 41 Конституції України.

5. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України, статтею 91 Закону України „Про Конституційний Суд України“ закони, інші акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

З огляду на те, що після визнання неконституційним оспорюваного припису статті 37 Закону виникне потреба в тому, щоб Верховна Рада України внормувала відповідний сегмент суспільних відносин для удосконалення механізму забезпечення державою захисту права власності у сфері державної реєстрації прав, Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності оспорюваним приписом статті 37 Закону.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 152, 153 Конституції України, відповідно до статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“

### **Конституційний Суд України**

#### **у х в а л и в:**

1. Визнати 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, а саме „скасування рішення державного реєстратора“.

2. Окремий 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, визнаний неконституційним, втрачає чинність через шість місяців з дня ухвалення цього Рішення.

3. Верховній Раді України протягом шести місяців з дня ухвалення цього Рішення привести нормативне регулювання, установлене пунктом 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, у відповідність із Конституцією України та цим Рішенням.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**ДРУГИЙ СЕНАТ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**