

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості» (реєстр. № 7084 від 06.09.2017 р.)

Основною метою проекту, як зазначено в Пояснювальній записці до нього, є «запобігання зловживанням у сфері будівництва, подвійному продажу об'єктів будівництва та незаконній зміні технічних характеристик таких об'єктів». Для досягнення цієї мети у проекті пропонується запровадити електронний реєстр проектної документації на будівництво, державну реєстрацію речових прав на об'єкти незавершеного будівництва та майбутні об'єкти нерухомості, а також вдосконалити чинне законодавство щодо присвоєння адрес об'єктам будівництва та закінченим будівництвом об'єктам.

Розглянувши проект, Головне управління вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

Підтримуючи в цілому загальне спрямування проекту на захист прав громадян, які вкладають кошти у житлове будівництво, вважаємо за доцільне зазначити, що, на нашу думку, окремі засоби, які пропонуються у проекті для цього, не відповідають природі відповідних суспільних відносин, а тому навряд чи їх застосування може надати позитивний ефект.

1. У проекті пропонується надати статус окремого об'єкту цивільних прав «майбутньому об'єкту нерухомості» (зміни до статей 331, 577, нові статті 716¹, 716³, 716⁴, 716⁵ Цивільного кодексу України, відповідні зміни до законів України «Про нотаріат», «Про іпотеку», «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати»), під яким розуміється об'єкт незавершеного будівництва (цілісний або подільний) або складова частина подільного об'єкта незавершеного будівництва, право власності на кожний з яких зареєстровано у встановленому законом порядку.

З цих положень випливає те, що у проекті фактично йдеться про визнання «майбутніх об'єктів нерухомості» речами, а майнових прав на них – правом власності. Причому, як практично випливає із відповідних положень проекту, підставою для визнання таких об'єктів речами стає державна реєстрація права власності на такі об'єкти. До того ж вказана реєстрація не пов'язується з переробкою матеріалів, обладнання, використаних в процесі будівництва цих об'єктів (які є окремими речами), у якісно новий об'єкт цивільних прав – об'єкт нерухомості. Тобто те, що у проекті розглядається як «майбутній об'єкт нерухомості», з'являється з будівельних матеріалів та обладнання лише у ході

будівництва, а на початкових його етапах такого об'єкта як самостійного взагалі не існує у реальності, є лише матеріали та обладнання для його створення. Перетворення матеріалів та обладнання на окремий об'єкт нерухомості як самостійний об'єкт права власності відбувається в момент, коли матеріали та обладнання внаслідок будівництва як виготовлення такого об'єкта отримують характерні ознаки об'єкта нерухомості як самостійної речі - об'єкта, розташованого на земельній ділянці, переміщення якого є неможливим без його знецінення та зміни призначення (стаття 181 ЦК України). Саме тому «майбутній об'єкт нерухомості» не може бути визнаний річчю, оскільки, відповідно до статті 179 ЦК України, річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права і обов'язки, а матеріали та обладнання для будівництва об'єкта нерухомості до його створення, як такого, є окремими об'єктами права власності. З цієї ж причини непобудовані «майбутні об'єкти нерухомості» не можна вважати складовими об'єкта незавершеного будівництва, як це пропонується у новій частині 4 статті 334 ЦК України.

З вищенаведеного випливає, що майнові права на майбутні об'єкти житлової нерухомості не можуть бути визнані речовими правами, а, отже, і не можуть бути зареєстрованими як речові права. Це підтверджується і судовою практикою, згідно з якою у договорах купівлі-продажу майнових прав на майбутні об'єкти нерухомості йдеться про право на набуття права власності, а не про саме право власності на нерухоме майно (наприклад, постанови Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 18.11.2015 р. (справа № 6-185цс15) та від 02.12. 2015 р. (справа №6-1502цс15)). При цьому Верховний Суд України підкреслив, що повна сплата вартості об'єкта будівництва є «вчиненням дій, спрямованих на виникнення правових передумов, необхідних і достатніх для набуття права вимоги переходу права власності на об'єкт будівництва або для набуття майнових прав на цей об'єкт». При цьому право на набуття права власності може бути реалізовано тільки шляхом виконання забудовником зобов'язання побудувати це нерухоме майно.

На наш погляд, наведене дає підстави вважати, що вказані договори щодо передачі майнових прав на об'єкт будівництва від забудовника до замовника регулюють зобов'язальні, а не речові правовідносини. Як зазначав у своїх роботах Є.О. Суханов, у речових правовідносинах за правомочним суб'єктом закріплена як можливість безпосереднього впливу на конкретну річ, так і право захищатися від будь-яких посягань на неї з боку третіх осіб. Речові права мають абсолютний характер і є юридичною підставою панування суб'єкта над річчю. Водночас у зобов'язальних правовідносинах правомочний суб'єкт має право вимагати від зобов'язаної особи передачі майна, виконання робіт, надання послуг тощо. У зобов'язальних відносинах майно знаходиться у пануванні боржника, а не правомочного суб'єкта-кредитора, тому зобов'язальні права мають відносний характер. У речових правовідносинах правомочний суб'єкт власними діями по реалізації своїх прав безпосередньо, без сприяння зобов'язаних осіб задовольняє свої інтереси за рахунок речі. А особа, яка має зобов'язальне право вимоги, може задовольнити ці вимоги лише через дії зобов'язаної особи щодо виконання її обов'язків. Таким чином, на наш погляд,

майнові права на «майбутні об'єкти нерухомості» полягають у праві вимоги побудувати об'єкт житлового будівництва та передати права власності на квартири чи нежитлові об'єкти від забудовника (через ФФБ тощо) до замовника, тобто мають зобов'язальний характер і жодним чином не тотожні з правом власності, яке є основним речовим правом.

За цих умов, на нашу думку, більш юридично коректним способом захисту прав громадян та інших покупців від зловживань у сфері будівництва може бути окрема (поза межами державного реєстру речових прав та їх обтяжень) реєстрація об'єктів житлового будівництва та всіх договорів щодо передачі майнових прав на квартири та нежитлові об'єкти у спеціальному публічному реєстрі з обміном (у разі необхідності) відповідною інформацією з Державним реєстром речових прав та обтяжень. Ведення такого реєстру може бути покладено на відповідні органи місцевого самоврядування, що у цілому відповідатиме повноваженням місцевих рад у сфері будівництва (стаття 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а також, на наш погляд, дозволить створити додаткові механізми контролю за забудовниками з боку місцевої влади.

2. Вважаємо, що об'єкти незавершеного будівництва, на наш погляд, порівняно з іншими об'єктами цивільних прав не містять якихось особливостей, що вимагають окремого законодавчого регулювання договорів їх купівлі-продажу, іпотеки тощо. До того ж, майнові права на об'єкт незавершеного будівництва віднесені до предмета іпотеки згідно з Законом України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва». Тому управління не вбачає необхідності у внесенні запропонованих у проекті змін з цього приводу до ЦК України, законів України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», «Про іпотеку», «Про нотаріат», «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

3. Виходячи із викладеного, управління не підтримує також зміни до частини 6 статті 9 Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», в яких слова «майнові права» замінюються словами «права довірчої власності». Крім цього, слід врахувати, що для забудовника закони України не передбачають можливості мати право довірчої власності, а тому він і не може їх передати. Прерогатива управляти фондом на праві довірчої власності згідно із статтею 7 вказаного Закону належить управителю ФФБ.

4. У новій редакції частини 3 статті 4 Закону України «Про інвестиційну діяльність» із способів інвестування та фінансування будівництва об'єктів житлового будівництва з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, у тому числі в управління, виключається фінансування за допомогою інститутів спільного інвестування та емісії цільових облігацій та додається такий спосіб інвестування, як «укладення договорів купівлі-продажу об'єктів незавершеного будівництва та майбутніх об'єктів нерухомості». Враховуючи зобов'язальний характер відносин між замовником та забудовником, про який йшлося вище, у цьому способі має йтися про

укладення договорів купівлі-продажу майнових прав на об'єкти незавершеного будівництва з уточненням того, що кошти від їх продажу спрямовуються на будівництво зазначених об'єктів.

5. Звертаємо увагу на те, що частина положень проекту дублює відповідні положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері містобудування» (реєстр. № 7085 від 06.09.2017 року, висновок Головного управління № 16/3-769/7085 від 27.10.2017 року). Зокрема, йдеться про доповнення частини 1 статті 37 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» новим пунктом 2, частини 1 статті 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» новим пунктом 8 (у проекті № 7085 – новий пункт 9), про доповнення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» новими статтями 26¹ та 26² (частини 1 – 5 цієї статті у проекті № 7084 збігаються за змістом з частинами 1 – 5 цієї статті у проекті № 7085). У зв'язку з цим пропонуємо виключити вказані положення із проекту № 7084, зосередивши їх регулювання у проекті № 7085 та врахувавши відповідні зауваження та пропозиції щодо цих положень, які містяться у висновку управління на цей проект (№ 16/3-769/7085 від 27.10.2017 року).

6. Оскільки зміст терміну «замовник» у змінах до статті 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» співпадає із змістом відповідного терміну у змінах до частини 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», пропонуємо залишити його визначення лише у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», а у статті 1 Закону України «Про архітектурну діяльність» обмежитись посиланням на те, що цей термін використовується у значенні, наведеному у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Крім цього, слід звернути увагу на те, що запропоноване у проекті визначення змісту цього терміну містить ряд неузгодженостей з іншими нормами законодавства України. Так, пропозиція відносити до замовника в будівництві, зокрема, фізичну або юридичну особу, «яка є власником або користувачем земельної ділянки та/або об'єкта нерухомості, або отримала це право на підставі відповідного договору», не узгоджується з чинною редакцією частини 4 статті 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якою «право на забудову земельної ділянки реалізується її власником або користувачем за умови використання земельної ділянки відповідно до вимог містобудівної документації».

7. Викликають ряд зауважень положення проекту про реєстр проектної документації (зміни до статей 1 та 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Так, зі змісту внесених пропозицій неможливо визначити суб'єкта, відповідального за ведення цього Реєстру, співвідношення та порядок взаємодії між зазначеним Реєстром та Державним реєстром прав тощо. До того ж, у проекті містяться внутрішні неузгодженості щодо назви Реєстру, оскільки у новій редакції пункту 4 частини 3 статті 10 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» йдеться про «Єдиний реєстр проектної документації». Також у проекті чітко не визначено відомості, які підлягатимуть внесенню до Реєстру проектної

документації. Зокрема, в пункті 13 частини 1 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено, що Реєстр повинен містити інформацію «про проектну документацію на будівництво подільних об'єктів нерухомого майна», а в частині 8 статті 31 цього Закону передбачено, що до Реєстру вноситься проектна документація на будівництво об'єкта «у разі якщо замовник планує вчиняти правочини щодо майбутніх об'єктів нерухомості, що є частинами такого об'єкта».

8. Управління не підтримує включення до частини 1 статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» нового абзацу 2, в якому містяться положення щодо реконструкції багатоквартирного будинку на підставі повідомлення про початок виконання будівельних робіт. Відповідно до частини 3 статті 10 та запропонованих змін до статті 1 цього Закону реконструкція розглядається як складова частина діяльності з будівництва. У зв'язку з цим під час реконструкції слід враховувати клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд, від якого, в свою чергу, залежить і вирішення процедурних питань у сфері будівництва. З аналізу положень частини 5 статті 32 названого Закону випливає, що багатоквартирний будинок за класом наслідків належить до об'єктів з середніми (СС2) або значними (СС3) наслідками. У зв'язку з цим, вважаємо, що реконструкція багатоквартирного будинку повинна здійснюватися в дозвільному порядку згідно зі статтею 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

9. У новому абзаці 8 частини 3 статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зайвими видаються слова «копія договору суперфіцію», оскільки суперфіцій є різновидом права користування чужою земельною ділянкою (стаття 1021 Земельного кодексу України), а договір суперфіцію слугує підставою для державної реєстрації речового права на земельну ділянку (пункт 1 частини 1 статті 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

10. Проект вимагає техніко-юридичного доопрацювання. Зокрема, згідно з правилами законодавчої техніки, якщо зміни і доповнення вносяться до декількох законів, вони розміщуються в хронологічному порядку. Причому, якщо в переліку актів, до яких вносяться зміни, є кодекси, вони розташовуються на початку проекту. У зв'язку з цим у пункті 1 розділу I мають розташуватися зміни до ЦК України, у пункті 2 – зміни до Закону України «Про інвестиційну діяльність» і т. д..

Перший заступник керівника
Головного управління

С.О. Гудзинський

Вик.: О.А. Шевченко, Т. О. Рахнянська