



НОТАРІАЛЬНА ПАЛАТА УКРАЇНИ

КОМІСІЯ З АНАЛІТИЧНО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОТАРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА №9/2025

ПРОЕКТУ ЗАКОНУ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЦИФРОВІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ» № 9363 ВІД 07.06.2023 Р.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про нотаріат» Нотаріальна палата України провела правову експертизу окремих положень проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо цифровізації виконавчого провадження» №9363 від 07.06.2023р. (далі – проект Закону) та повідомляє таке.

Виконання судових рішень є невід’ємною частиною судового розгляду в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що передбачає право на справедливий суд. Відповідно внаслідок невиконання чи тривалого виконання таких рішень не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав, що негативно впливає на систему захисту прав в Україні.

Відповідно до Пояснювальної записки проекту Закону його розроблено з метою забезпечення виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення) шляхом осучаснення та цифровізації деяких етапів виконавчого провадження, що безумовно на часі.

Водночас, проектом Закону окрім осучаснення та цифровізації деяких етапів виконавчого провадження змінюються норми законів, які регулюють нотаріальну діяльність та процедуру державної реєстрації прав, що прямо впливає на процедуру вчинення нотаріальних та реєстраційних дій, в тому числі розширюються обмеження на вчинення правочинів застави/іпотеки за наявності запису про заставодавця/іпотекодавця у Єдиному реєстрі боржників, запису в цьому реєстрі надається статус обтяження нерухомого/рухомого майна, встановлюється нікчемність правочинів, укладених за наявності записів про власника у цьому реєстрі, замість існуючої на сьогодні підстави таких правочинів бути визнаними недійсними у судовому порядку тощо.

Правова експертиза проводиться на цьому етапі, оскільки Нотаріальна палата України не була долучена до підготовки та обговорення пропозицій проекту Закону, з метою найкращого доопрацювання проекту Закону, сприяння розвитку та цифровізації виконавчого провадження, попередження колізій та складнощів у практичній реалізації закону.

1. 14.07.2021 Верховною Радою України прийнято за основу проект Закону України «Про примусове виконання рішень» (реєстр № 5660 від 14.06.2021 (далі – реєстр. № 5660), визначений як євроінтеграційний), у разі прийняття якого передбачається втрата чинності Законом України «Про виконавче провадження» (зміни до якого складають значну частину поданого проекту). Відповідно вбачається необхідність концептуального визначення у питанні прийняття цих проектів законів.

2. При застосуванні термінології у проекті змін до частини п'ятої статті 34 Закону України «Про дорожній рух» наявна необхідність правильного визначення суб'єкта, перевірку якого необхідно здійснювати за даними Єдиного реєстру боржників.

Вказане пов'язане з моментом виникнення права власності на транспортний засіб за договором купівлі-продажу, дарування, міни, договором довічного утримання, рішенням суду тощо. Інакше складеться ситуація, що формальне прочитання норми призведе до перевірки не відчужувача транспортного засобу, а власника, який вже придбав транспортний засіб, уклавши договір купівлі-продажу.

Для цього доцільно розглянути заміну слова «власник» на слова «**відчужувач належного йому транспортного засобу**».

3. Щодо змін до статті 49 Закону України «Про нотаріат».

Необхідно звернути увагу на діючу редакцію відповідної норми статті 49 Закону України «Про нотаріат» та зберегти термінологію.

«Стаття 49. Відмова у вчиненні нотаріальних дій

Нотаріус або посадова особа, яка вчиняє нотаріальні дії, відмовляє у вчиненні нотаріальної дії, якщо:

...

8¹) особа, яка звернулася з проханням про вчинення нотаріальної дії щодо відчуження належного їй майна, внесена до Єдиного реєстру боржників.

Внесення до Єдиного реєстру боржників державного або комунального підприємства не є підставою для відмови у посвідченні договору купівлі-продажу, укладеного у процесі приватизації єдиного майнового комплексу державного або комунального підприємства.

Внесення до Єдиного реєстру боржників державного підприємства не є підставою для відмови у посвідченні договору купівлі-продажу, укладеного у процедурі припинення державного підприємства, відповідно до Закону України "Про особливості припинення державних підприємств за рішенням Фонду державного майна України";

У першому читанні прийнято норму:

“8¹) відомості про особу, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії щодо відчуження або застави належного їй майна, внесені до Єдиного реєстру боржників.”;

Пропонуємо зміни виключно з урахуванням діючої норми:

8¹) особа, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії щодо відчуження або застави (іпотеки) належного їй майна, внесена до Єдиного реєстру боржників.

Це кореспондується зі статтею 9 ЗУ «Про виконавче провадження», яка передбачає реєстрацію боржників у Єдиному реєстрі боржників.

В іншому випадку абзац перший за термінологією не відповідатиме другому та третьому пункту 8-1 статті 49 Закону України «Про нотаріат», зміни до яких не передбачено цим проектом Закону.

Водночас, постає важливе питання ретельного дослідження обґрунтованості та наявності або відсутності необхідності доповнення норми положенням про **заставу та іпотеку**.

Наприклад, якщо особа візьме кредит, передасть майно у заставу (іпотеку), зможе погасити борг по виконавчому провадженню. Кредит/позика під заставу/іпотеку дозволяють працювати щоб саме розраховуватися з боргами. Чи є доцільним встановлення у законі повної заборони передати майно в заставу/іпотеку при наявності будь-якого запису в Єдиному реєстрі

боржників, при відсутності винятків, наприклад, як за згодою виконавця, якщо борг незначний, або буде погашений за рахунок позики/кредиту тощо.

4. Щодо змін до статті 55 Закону України «Про нотаріат».

У першому читанні прийнято норму

«2) частину третю статті 55 викласти в такій редакції:

Договори про відчуження або заставу нерухомого майна, об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості, транспортного засобу посвідчуються за відсутності заборони відчуження та арешту відповідного майна, а також за відсутності відомостей про відчужувача (заставаодавця) в Єдиному реєстрі боржників.»»

Після слова «заставаодавця» необхідно доповнити словом «іпотекодавця», якщо приймати рішення про розширення обмежень не тільки на відчуження але і на заставу, іпотеку.

5. У першому читанні **не було** передбачено внесення змін до Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень».

Відповідно, запропоновані до другого читання зміни:

«Статтю 11 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 11, ст. 140) доповнити частиною четвертою такого змісту:

«Реєстрацією обтяжень під час здійснення виконавчого провадження є внесення відомостей в Єдиний реєстр боржників, яке здійснюється в порядку, встановленому Законом України “Про виконавче провадження».»

не відповідають частині першій статті 116 Регламенту ВРУ, яким передбачено, що пропозиції і поправки до законопроекту, який готується до другого читання, можуть вноситися лише до того тексту законопроекту (розділів, глав, статей, їх частин, пунктів, підпунктів, абзаців, речень), який прийнятий Верховною Радою за основу. Головний комітет, як виняток, може прийняти рішення про врахування внесених пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні, якщо про необхідність їх внесення було зазначено у висновках цього головного комітету та/або експертного підрозділу Апарату Верховної Ради і оголошено головуючим на пленарному засіданні під час розгляду такого законопроекту у першому читанні. Такі пропозиції і поправки повинні відповідати предмету правового регулювання законопроекту.

Предметом правового регулювання цього проекту Закону є **цифровізація виконавчого провадження**, однак аж ніяк не втручання у питання державної реєстрації обтяжень на рухоме майно, прирівнювання дій з внесення особи до Єдиного реєстру боржників по їх правовому статусу та наслідкам до державної реєстрації обтяження у Державному реєстрі обтяжень рухомого майна.

Вказані реєстри мають різне призначення, крім того буде створено правову невизначеність у визначенні пріоритетності обтяжень, адже за одним і тим самим зобов'язанням можуть існувати одночасно приватні та публічні обтяження, а також запис у Єдиному реєстрі боржників.

Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень» визначає правовий режим регулювання обтяжень рухомого майна, встановлених з метою забезпечення виконання зобов'язань, а також правовий режим виникнення, оприлюднення

та реалізації інших прав юридичних і фізичних осіб стосовно рухомого майна і є **спеціальним**.

Статтями 3, 4 цього Закону визначено поняття обтяження рухомого майна та їх поділ на публічні та приватні.

Внесенням змін лише до статті 11 цього Закону породжується неузгодженість зі статтями 12 (в частині правових наслідків обтяження), статтею 14 (в частині внесення правової невизначеності у визначення пріоритету обтяжень та їх реєстрації в обох реєстрах в різний час), статтею 24 (в частині того, що обтяжувач, який ініціює звернення стягнення на предмет забезпечувального обтяження, зобов'язаний до початку процедури звернення стягнення зареєструвати в Державному реєстрі відомості про звернення стягнення на предмет обтяження), статтею 34 (в частині того, що публічне обтяження набирає чинності з моменту його реєстрації в Державному реєстрі обтяжень рухомого майна), статтею 39 (в частині реєстрації обтяження та пріоритету), статтею 42 (в частині того, що до Державного реєстру обтяжень рухомого майна вносяться відомості про виникнення, зміну, припинення обтяжень, а також про звернення стягнення на предмет обтяження) тощо.

Наведене свідчить про неможливість у такий спосіб внесення змін до статті 11 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень», Закону України «Про виконавче провадження» надаючи усім записам у Єдиному реєстрі боржників статусу зареєстрованого обтяження рухомого майна.

6. Щодо змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

У першому читанні прийнято норму

«пункт 12 частини першої статті 24 викласти у такій редакції

*“12) заяву про державну реєстрацію права власності чи спеціального майнового права подано на підставі **правочину**, що передбачає відчуження відповідного майна, **спеціального майнового права** особою, відомості про яку внесено до Єдиного реєстру боржників;”;*

Пропонуємо залишити діючу редакцію, або залишити діючу та виключити слова «в тому числі...». Дуже важлива та складна у застосування норма.

«12) заявник звернувся із заявою про державну реєстрацію права власності щодо майна, що відповідно до поданих для такої реєстрації документів відчужено особою, яка на момент проведення такої реєстрації внесена до Єдиного реєстру боржників».

Перш за все, необхідно звернути увагу на те, що відповідно до Закону України «Про гарантування речових прав на об'єкти нерухомого майна, які будуть споруджені в майбутньому», **спеціальне майнове право є різновидом майнового права**, яке виникає на майбутні об'єкти нерухомості, неподільні об'єкти незавершеного будівництва та, в окремих випадках, на подільний об'єкт незавершеного будівництва. Відповідно, **об'єктами відчуження згідно згаданого Закону є безпосередньо зазначені об'єкти, а не спеціальне майнове право на них**.

По-друге, державна реєстрація набуття права власності не завжди здійснюється безпосередньо на підставі правочину щодо відчуження майна, адже державна реєстрація права власності може здійснюватися, наприклад, у зв'язку з передачею майна до чи зі статутного (складеного) капіталу юридичної особи на підставі: акта приймання-передачі нерухомого майна, рішення органу або особи, уповноважених установчими документами юридичної особи або законом, ліквідаційного або розподільного балансу, передавального акта тощо.

При цьому слід зауважити, що більш правильною є концепція, коли перевірка наявності запису в Єдиному реєстрі боржників **на підставі правочину** щодо відчуження

нерухомого майна, який підлягає нотаріальному посвідченню, має здійснюватися не на момент проведення реєстраційної дії, а на момент вчинення правочину щодо відчуження майна. Оскільки цілком реальною може бути ситуація, коли на момент укладення договору відчуження, умовами якого передбачено перехід права власності на майно з моменту розрахунку (внесення першого платежу тощо), відомості про відчужувача в Єдиному реєстрі боржників відсутні, а на момент проведення реєстраційної дії такий запис вже наявний (5-15 хвилин в часі). Так, право власності формально виникає з моменту державної реєстрації. Проте перехід права вже розпочатий, адже правочин вже вчинений та на момент його вчинення перешкод для укладення договору (відчуження майна) відповідно до закону не було. Крім того, є значна частина договорів відчуження, укладених до 2013 року, на підставі яких право власності вже виникло з моменту державної реєстрації правочину чи прийняття дарунка, проте не було зареєстровано. Як існуюча норма Закону, так і пропозиції щодо її змін, створюють передумови для появи договорів, право за якими «зависає в повітрі» або право власності, яке вже виникло в силу норм законодавства до 2013 року, не може бути зареєстроване.

7. У проекті пропонується доповнити частину першу статті 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» новим пунктом 12-1, згідно з яким підставою для відмови в державній реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (далі - державна реєстрація прав) є випадок **подання** заяви про державну реєстрацію іпотеки щодо нерухомого майна, об'єкта незавершеного будівництва, майбутнього об'єкта нерухомості, власником якого чи власником спеціального майнового права на який є особа, відомості про яку внесено до Єдиного реєстру боржників.

Проте слід врахувати, що іпотечний договір підлягає обов'язковому нотаріальному посвідченню та, відповідно, заява про державну реєстрацію іпотеки **не подається, а формується та реєструється** нотаріусом **самостійно у результаті вчинення нотаріальної дії одночасно з її вчиненням.**

За наявності підстави для відмови у вчиненні нотаріальної дії відповідно до статті 49 Закону України «Про нотаріат» нотаріус відмовляє у вчиненні цієї нотаріальної дії. З огляду на зазначене Нотаріальна палата України вважає, що запропоновані зміни **не є доцільними**, адже державна реєстрація іпотеки здійснюється одночасно з посвідченням нотаріусом іпотечного договору, при посвідченні якого нотаріус провів перевірку по Єдиному реєстрі боржників у процедурі вчинення нотаріальної дії.

8. Щодо змін до ст. 9 Закону України «Про виконавче провадження» в частині надання статусу обтяження рухомого майна запису про особу у Єдиному реєстрі боржників.

Доповнення статті 9 цього Закону положенням, що наявність відомостей про боржника в Єдиному реєстрі боржників є **обтяженням нерухомого та рухомого майна** боржника та враховується під час визначення пріоритету обтяжень відповідно до закону, суперечить

статті 182 ЦК України,

пункту 1 частини першої статті 2, частині другій статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», відповідно до яких обтяження нерухомого майна підлягають державній реєстрації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і виникають, змінюються та припиняються з моменту такої реєстрації,

частині другій статті 37 Закону України «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень», згідно з якою публічне обтяження **набирає чинності** з моменту його реєстрації в Державному реєстрі обтяжень рухомого майна, та іншим нормам законодавства.

Також запропонованими змінами до статті 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» не враховано тієї обставини, що відповідно до цього Закону наявність зареєстрованих обтяжень унеможлиблює більшість дій з майном боржника, тоді як запис в Єдиному реєстрі боржників – лише відчуження та заставу (іпотеку) такого майна.

9. Щодо запровадження норми про нікчемність правочину, вчиненого за наявності запису про відчужувача у Єдиному реєстрі боржників.

Діюча норма статті 9 Закону України «Про виконавче провадження»:

*«4. Укладення протягом строку, зазначеного в частині третій цієї статті, правочину щодо майна боржника, **який призвів до неможливості задовольнити вимоги стягувача за рахунок такого майна, є підставою для визнання такого правочину недійсним**, крім випадків продажу у процесі приватизації майна, яке входить до складу єдиного майнового комплексу державного або комунального підприємства, внесеного до Єдиного реєстру боржників.»*

Прийнята у першому читанні норма:

*«**Укладений правочин щодо майна боржника під час перебування відомостей про боржника в Єдиному реєстрі боржників є нікчемним**, крім випадків продажу у процесі приватизації майна, яке входить до складу єдиного майнового комплексу державного або комунального підприємства, внесеного до Єдиного реєстру боржників, а також випадків, зазначених абзацами другим — п'ятим цієї частини.»*

Очевидною є відмінність правових понять «підстава для визнання недійсним правочину, який призвів до неможливості задовольнити вимоги стягувача за рахунок саме такого майна», від запровадження безапеляційної норми про **НІКЧЕМНІСТЬ** усіх правочинів, укладених за наявності запису про відчужувача у єдиному реєстрі боржників. У першому випадку питання визнання недійсним правочину **вирішуватиме суд** за наявності підстав, у другому – правочин автоматично є нікчемним, тобто недійсним **без визнання його таким за рішенням суду**, навіть якщо згодом зобов'язання буде виконано за рахунок інших джерел боржника, або ж навіть у разі наявності заборгованості в сумі 1,00 грн., або ж навіть за наявності запису в Єдиному реєстрі боржників при фактичній відсутності заборгованості.

Необхідно зберегти діючу на сьогодні норму частини четвертої статті 9 Закону України «Про виконавче провадження», не допустивши великої помилки запровадження норми про нікчемність правочину лише через наявність запису про відчужувача в Єдиному реєстрі боржників, оскільки це не передбачено навіть при наявності зареєстрованого арешту.

10. Доопрацювання потребує проект Закону щодо частини третьої статті 9 Закону України «Про виконавче провадження».

По перше, вказана норма втручається у нотаріальну та реєстраційну процедури, які регулюються спеціальними нормами профільних Законів (Закону України «Про нотаріат», Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»), і саме ці норми профільних законів мають містити підстави для відмови у вчиненні нотаріальних та реєстраційних дій, а також винятки. Наприклад, Закон України «Про нотаріат» не може встановлювати права та обов'язки для приватних виконавців, визначати процедуру виконавчого провадження, тому правильно його було приведено у відповідність до Закону України «Про виконавче провадження» щодо невтручання у питання виконавчої процедури при правовому регулюванні вчинення виконавчих написів. Натомість у проекті Закону України «Про виконавче провадження» визначаються підстави відмови у вчиненні нотаріальної та реєстраційної дії, що є неприпустимим.

По друге, встановлення винятків з загальної заборони вчинення правочинів при наявності запису в Єдиному реєстрі боржників лише у статті 9 Закону України «Про виконавче провадження» створює колізію з спеціальними нормами, які регулюють вчинення нотаріальних та реєстраційних дій, оскільки для таких дій винятків у профільних законах не передбачено (лише загальна заборона у всіх випадках).

11. У пропозиціях змін до статті 9 Закону України «Про виконавче провадження» вжиття слова «власник» потребує уточнення, як «**відчужувач належного йому майна**».

12. Щодо запровадження блокування в державних електронних базах даних і реєстрах, а також інших автоматизованих інформаційних системах подальших дій щодо відчуження такого майна боржником.

У проекті Закону до другого читання з'являється правка, якою пропонується таке.

«...Наявність відомостей про власника майна в Єдиному реєстрі боржників є підставою для блокування в державних електронних базах даних і реєстрах, а також інших автоматизованих інформаційних системах подальших дій щодо відчуження такого майна в порядку, визначеному законодавством....».

При цьому не визначено перелік баз, реєстрів, випадків, відсутнє визначення поняття «**блокування подальших дій щодо такого майна**», «**подальших дій**» та інформація щодо технічної можливості повного чи часткового такого блокування системами, що за інформацією, яка часто озвучувалась ДП НАІС на робочих групах, технічно неможливо. Крім того, не подано належних аргументів про доцільність блокування записів у реєстрах при наявності **навіть не арешту, а лише запису про особу в Єдиному реєстрі боржників.**

17 березня 2025 року

ПРОТОКОЛ №9/2025 від 17 березня 2025 року

**Комісія з аналітично-методичного забезпечення
нотаріальної діяльності
Нотаріальної палати України**