



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001  
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83  
E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),  
[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua)  
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,  
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної Ради України  
з питань правової політики**

**Кабінет Міністрів України**

**Щодо проєкту Закону  
(реєстр. № 12089 від 03 жовтня 2024 року)**

Міністерство юстиції України на виконання доручення Прем'єр-міністра України Дениса Шмигала від 28 жовтня 2024 року № 34416/1/1-24 (до звернення Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 22 жовтня 2024 року № 04-26/03-2024/231859) разом з Міністерством цифрової трансформації України, Міністерством фінансів України, Міністерством економіки України, Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством культури та стратегічних комунікацій України, Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України опрацювало проєкт Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача» (реєстр. № 12089 від 03 жовтня 2024 року) (далі – проєкт Закону), внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Фрісом І.П. та іншими, і повідомляє.

Насамперед слід зауважити, що прийняття Закону чи будь-якого іншого нормативно-правового акта має забезпечувати дотримання закріпленого статтею 8 Конституції України принципу верховенства права.

У контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (законні очікування) (рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 року № 6-р/2019).

Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).



Водночас вказаний проєкт Закону не забезпечує дотримання зазначеного принципу з огляду на таке.

1. Пунктом 1 розділу I проєкту Закону пропонується статтю 261 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) після частини сьомої доповнити новою частиною такого змісту:

*«8. Перебіг позовної давності за вимогами щодо витребування, зайняття, визнання права щодо нерухомості, право на яку зареєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, починається від дня державної реєстрації права особи, яка порушила право позивача або дати передачі набувачеві (особі, яка порушила право позивача) нерухомості, щодо якої на момент такої передачі законом не передбачалась державна реєстрація правочину або реєстрація права.».*

Слід зауважити, що вказане положення за предметом правового регулювання стосується права на справедливий суд, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) та права на мирне володіння майном, гарантованого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції.

У цьому контексті варто враховувати, що згідно з вимогами частини першої статті 182 ЦК України право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації.

Статтею 257 ЦК України встановлено загальну позовну давність тривалістю у три роки.

Відповідно до загального правила, визначеного частиною першою статті 261 ЦК України, перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила.

Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) у своїй практиці наголошував, що правила, які регламентують етапи і терміни подачі заяви на судовий розгляд, спрямовані на забезпечення належного здійснення правосуддя і відповідність нормам, а саме принципу правової визначеності (пункт 36 рішення у справі «Кан'єте де Гоньї проти Іспанії» від 15 жовтня 2002 року, заява № 55782/00). Враховуючи зазначене, відповідні норми чи застосування цих правил не повинні перешкоджати сторонам у отриманні доступного судового захисту (пункт 36 рішення у справі «Мірагаль Есколано та інші проти Іспанії» від 25 січня 2000 року, заява № 38366/97 та інші).

З огляду на запропоновані зміни для власника нерухомого майна, який є суб'єктом права приватної власності, строк позовної давності для подання позову про витребування нерухомого майна з чужого володіння, визнання права власності на нерухоме майно спливатиме через три роки від дня державної реєстрації права особи, яка порушила право позивача, а не з моменту, коли позивач довідався або міг довідатися про порушення свого права. При цьому до закінчення строку позовної давності такий власник може й не бути обізнаний про факт державної реєстрації зміни або припинення права власності в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та про порушення його права власності.

Європейський суд неодноразово висловлював свою позицію щодо обґрунтованості втручання держави у право, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції: таке втручання має бути передбачене законом; воно повинно здійснюватись для досягнення загального інтересу суспільства; при втручанні має бути дотримано обґрунтоване пропорційне співвідношення між вжитими заходами та метою, яку прагнули досягти, і забезпечено справедливий баланс.

У рішенні в справі «Кемал Байрам проти Туреччини» від 31 серпня 2021 року (заява № 33808/11), в якій заявник скаржився на позбавлення права власності на нерухоме майно внаслідок робіт із земельним реєстром, про які він не був поінформований, і неможливість оскаржити цей захід у зв'язку із пропуском передбаченого законом десятирічного строку позовної давності, Європейський суд встановив порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції. За обставинами цієї справи заявник скаржився на втрату права власності на дві земельні ділянки, які він придбав у 1977 році, і які у 1986 році були перереєстровані як такі, що належать Казначейству, в результаті реорганізації земельної книги в 1985 році. Заявник, що проживав у Німеччині на момент перереєстрації земельних ділянок, зазначав, що не міг оскаржити цей захід, оскільки не був поінформований про нього, а дізнався про цей захід лише у 2004 році, коли закінчився строк давності оскарження реєстрації. Європейський суд встановив, що держава не досягла справедливого балансу між конкуруючими інтересами суспільства і особи в цій справі (пункти 52–73).

Таким чином, положення проекту Закону щодо початку обчислення перебігу позовної давності у справах за вимогами щодо витребування, зайняття, визнання права щодо нерухомості саме з дня державної реєстрації права особи, яка порушила право позивача, а не з дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила, порушують вимоги стосовно дотримання справедливого балансу між суспільними інтересами та правами осіб, що призведе до порушення Конвенції.

2. Пунктом 2 розділу I проекту Закону пропонується частину другу статті 388 ЦК України викласти у такій редакції:

*«2. Майно не може бути витребувано від добросовісного набувача, якщо:*

*1) воно було продане у порядку, встановленому для виконання судових рішень;*

*2) воно було продане такому набувачеві на електронному аукціоні у порядку, встановленому для приватизації державного та комунального майна;*

*3) з дати проведення державної реєстрації права приватної власності набувача (фізичної або юридичної особи) на державне або комунальне нерухоме майно, незалежно від виду такого майна, минуло більше 10 років;*

*4) з дати передачі набувачеві (фізичній або юридичній особі) у приватну власність державного або комунального рухомого або нерухомого майна, щодо якого на момент такої передачі чинним законодавством не передбачалась державна реєстрація правочину або реєстрація права власності, минуло більше 10 років.*

*Зміна першого та подальших набувачів, зазначеного в пунктах 3, 4 цієї частини, не змінює порядку обчислення та перебігу граничного строку для витребування такого майна.*

*Положення пунктів 3 та/або 4 цієї частини не поширюються на випадки, якщо майно вибуло з володіння власника та належить чи належало до об'єктів критичної інфраструктури; об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; об'єктів культурної спадщини, які не підлягають приватизації; об'єктів природно-заповідного фонду.»*

У зв'язку з викладеним, по-перше, слід зазначити, що проєкт Закону містить невдалі формулювання про «*проведення реєстрації права приватної власності набувача на державне або комунальне нерухоме майно*», «*передачу набувачеві у приватну власність державного або комунального рухомого або нерухомого майна*», оскільки майно, яке вибуває з державної або комунальної власності після його набуття особами відповідно втрачає режим об'єкта державного/комунального майна та не може надалі ідентифікуватися як державне/комунальне.

По-друге, частина друга статті 388 ЦК України (у редакції проєкту Закону) дає змогу зробити висновок про обмежений десятирічний строк віндикації майна, що було державною або комунальною власністю.

При цьому вказане обмеження в частині строку не поширюватиметься на майно, що *належить чи належало до об'єктів критичної інфраструктури; об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; об'єктів культурної спадщини, які не підлягають приватизації; об'єктів природно-заповідного фонду.*

Водночас проєкт Закону не враховує можливості вибуття майна, яке не належить до вищезазначених категорій, при цьому взагалі не може перебувати у приватній власності, наприклад земель оборони.

У зв'язку з наведеним відкритим залишатиметься питання щодо належних механізмів повернення цих об'єктів у власність держави. На сьогодні таким механізмом може бути примусове відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, який водночас передбачає повне відшкодування його вартості. У такому разі може виникнути ситуація, за якої держава нестиме подвійні збитки, спочатку у зв'язку з втратою майна, а потім у зв'язку з необхідністю його повернення у державну власність через механізм примусового відчуження для суспільних потреб та оплати у зв'язку з цим витрат на відшкодування його вартості.

По-третє, фактично пропоновані норми з урахуванням частини восьмої статті 261 ЦК України (в редакції проєкту Закону), відповідно до якої «*перебіг позовної давності за вимогами щодо витребування, зайняття, визнання права щодо нерухомості, право на яку зареєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, починається від дня державної реєстрації права особи, яка порушила право позивача або дати передачі набувачеві (особі, яка порушила право позивача) нерухомості, щодо якої на момент такої передачі законом не передбачалась державна реєстрація правочину або реєстрація права*», передбачають встановлення спеціальної позовної давності зі спробою запровадження елементів так званої об'єктивної позовної давності.

Разом з тим проєкт Закону не забезпечує комплексного регулювання та не містить особливостей у контексті визначення чітких правил щодо динаміки відповідного десятирічного строку (крім його початку).

Так, у разі якщо застосовуватимуться загальні правила перебігу позовної давності, зокрема щодо її зупинення, переривання, вказаний десятирічний строк а priori не зможе набути ознак об'єктивності (об'єктивної позовної давності), що, імовірно, ставиться за мету розробником.

Крім того, звертаємо увагу, що частиною другою статті 267 ЦК України встановлено, що *заява про захист цивільного права або інтересу має бути прийнята судом до розгляду незалежно від спливу позовної давності*.

Також важливою особливістю позовної давності є те, що вона застосовується судом лише за заявою сторони у спорі, зробленою до винесення ним рішення (частина третя статті 267 ЦК України).

Сплив позовної давності, про застосування якої заявлено стороною у спорі, є підставою для відмови у позові (частина четверта статті 267 ЦК України).

Тобто у разі пред'явлення державою/територіальною громадою віндикаційного позову після спливу позовної давності суд змушений буде задовольнити позов, якщо відповідач не заявить суду про застосування позовної давності.

У цьому питанні, на нашу думку, предметом дискусії може бути встановлення загального об'єктивного строку позовної давності (при цьому для усіх вимог, а не лише окремих, та ще й тих, де доцільність запровадження є найбільш дискусійною, а відповідна контраверсійність – максимальною), тривалість якого за зразком Німеччини має бути консервативною – 30 років (стаття 197 Цивільного кодексу Німеччини). І лише другим кроком має іти встановлення скорочених видів об'єктивної позовної давності для спеціальних вимог.

3. Проект Закону не забезпечує системності у вирішенні питань, пов'язаних із захистом права власності на нерухоме майно.

Частиною першою статті 182 ЦК України передбачено, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації.

Відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі – Закон про реєстрацію) речові права на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва, майбутній об'єкт нерухомості та їх обтяження, що підлягають державній реєстрації відповідно до цього Закону, виникають, змінюються та припиняються з моменту такої реєстрації.

Враховуючи наведене, невід'ємною складовою для виникнення права власності на нерухоме майно чи його припинення є проведення державної реєстрації такого права. За своєю правовою природою державна реєстрація права власності на нерухоме майно у певній частині і до певної міри є адміністративним актом у розумінні Закону України «Про адміністративну процедуру».

Частиною першою статті 18 вказаного Закону встановлено, що особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку.

Аналогічні норми містить і Закон про реєстрацію, а саме: рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав, а також дії, пов'язані з автоматичною державною реєстрацією прав, можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів або до суду (частина перша статті 37).

Частиною третьою вказаної статті Закону про реєстрацію встановлено, що рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав можуть бути оскаржені до Міністерства юстиції України, його територіальних органів особою, права якої порушено, *протягом двох місяців з дня, коли особа дізналася чи могла дізнатися про порушення своїх прав.*

Відповідно до абзацу вісімнадцятого частини сьомої статті 37 Закону про реєстрацію у разі визнання прийнятим з порушенням цього Закону та анулювання рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав Міністерство юстиції України забезпечує відновлення попереднього становища, яке існувало до прийняття такого рішення, шляхом внесення відомостей до Державного реєстру прав у порядку, встановленому частиною третьою статті 26 цього Закону (внесення відомостей про скасування, набуття, зміну або припинення речових прав на нерухоме майно).

Отже, Закон про реєстрацію передбачає виключно суб'єктивний строк для оскарження рішення державного реєстратора в адміністративному порядку. Відповідно на сьогодні може бути оскаржено рішення державного реєстратора будь-якої давності – головне, щоб особа дізналася про нього не раніше ніж за два місяці до дня подання нею скарги до Мін'юсту. Це підтверджується практикою – у 2024 році Міністерство юстиції України задовольняло скарги про анулювання рішень державного реєстратора про державну реєстрацію прав, прийнятих у 2016–2019 роках, та реєструвало повернення майна попереднім власникам (у тому числі державі та територіальним громадам). Відповідно немає логіки у жорсткому обмеженні строку звернення до суду з вимогою про витребування майна з одночасним залишенням можливості фактично такого ж витребування в адміністративному порядку.

З огляду на викладене проектом Закону мають бути передбачені зміни до Закону про реєстрацію в частині запровадження граничного строку для оскарження рішень про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно, наприклад протягом трьох років з дня такої реєстрації.

4. Пунктом 3 розділу I проекту Закону пропонується статтю 390 ЦК України після частини четвертої доповнити новою частиною такого змісту:

*«5. Суд одночасно із задоволенням позову органу державної влади, органу місцевого самоврядування або прокурора про витребування майна від добросовісного набувача на користь держави чи територіальної громади вирішує питання про компенсацію органом державної влади або органом місцевого самоврядування добросовісному набувачеві ринкової вартості майна.*

*Суд постановляє рішення про витребування майна від добросовісного набувача на користь держави чи територіальної громади за умови попереднього внесення органом державної влади, органом місцевого самоврядування або прокурором ринкової вартості майна на депозитний рахунок суду. Перерахування ринкової вартості майна з депозитного рахунку*

суду відбувається без пред'явлення добросовісним набувачем окремого позову до держави чи територіальної громади.

*Держава чи територіальна громада, які на підставі рішення суду компенсували добросовісному набувачеві ринкову вартість майна, набувають право вимоги про стягнення виплаченої ринкової вартості майна до особи, з вини якої таке майно набуто добросовісним набувачем.»*

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що, по-перше, пропонувані норми, враховуючи їх зміст, швидше мають процесуальний характер, ніж матеріальний.

При цьому фактично пропонуване регулювання передбачає, що у процесі віндикації власник має викупити своє майно у добросовісного набувача, а потім вирішувати спір з винною особою.

У цьому контексті очевидним є зміщення балансу інтересів суб'єктів цивільних відносин у напрямі покладення на власника додаткового фінансового тягаря за викуп свого ж майна.

Водночас незрозумілою є саме така конфігурація вирішення спору, а не, наприклад, покладення обов'язку відшкодування завданої добросовісному набувачеві шкоди безпосередньо винною особою.

По-друге, проєкт Закону не враховує положення цивільного процесуального законодавства.

Звертаємо увагу, що суд розглядає справи не інакше як за зверненням особи, поданим відповідно до цього Кодексу, в межах заявлених нею вимог і на підставі доказів, поданих учасниками справи або витребуваних судом у передбачених цим Кодексом випадках (частина перша статті 13 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України)).

Слід зауважити, що віндикаційний позов передбачає вимогу власника до незаконного володільця (у тому числі добросовісного набувача) про витребування майна.

У свою чергу згідно зі статтею 49 ЦПК України відповідач має право подати зустрічний позов.

При цьому способи захисту добросовісного набувача уже врегульовані частинами третьою, четвертою статті 390 ЦК України, якою передбачено право вимагати від власника майна відшкодування необхідних витрат на утримання, збереження майна, право залишити собі здійснені ним поліпшення майна або відшкодування здійснених витрат, у разі якщо поліпшення не можуть бути відокремлені від майна.

По-третє, проєкт Закону не враховує принципу автономії волі, відповідно до якого кожен учасник цивільних відносин здійснює своє цивільне право самостійно, незалежно від волі інших осіб.

Так, варто враховувати, що провадження про витребування майна з чужого незаконного володіння ініціюється не інакше як за позовом власника майна.

Своєю чергою заявлення вимоги добросовісного набувача про відшкодування витрат є його винятковим правом та має бути ініційоване саме таким набувачем.

Крім того, суд теж не має права самостійно приймати рішення щодо захисту прав добросовісного набувача, зважаючи на вищезазначені

повноваження розглядати справи не інакше як за зверненням особи в межах заявлених нею вимог.

5. Частиною другою статті 391 ЦК України (у редакції проєкту Закону) передбачається: *«Якщо органом державної влади або місцевого самоврядування, незалежно від того, чи мав такий орган відповідні повноваження, вчинялись будь-які дії направлені на відчуження майна, в результаті яких набувачем такого майна стала фізична особа та/або юридична особа, що діє на основі приватної власності, спори щодо володіння та/або розпорядження, та/або користування таким майном відповідним органом державної влади або місцевого самоврядування вирішуються на підставі статей 387, 388 цього Кодексу».*

Слід зауважити, що вказана стаття регулює питання захисту права власності від порушень, *не пов'язаних із позбавленням володіння.*

Разом з тим зміст віндикації передбачає витребування майна з чужого володіння, тобто стосується відносин, що безпосередньо пов'язані із позбавленням володіння.

Таким чином, пропонується норма не належить до предмета правового регулювання статті 391 ЦК України.

Також слід зазначити, що словосполучення *«дії, направлені на відчуження майна»* не відповідає принципу правової визначеності, оскільки не розкриває зміст цього формулювання, що може призвести до різнотлумачення та ризиків його належного практичного застосування.

6. Відповідно до пункту 2 розділу II *«Прикінцеві положення»* проєкту Закону *«положення цього Закону мають зворотну дію в часі в частині умов та порядку компенсації органом державної влади або органом місцевого самоврядування добросовісному набувачеві ринкової вартості майна у справах, в яких судом першої інстанції не ухвалено рішення про витребування майна у добросовісного набувача на момент набрання чинності цим Законом, а також в частині порядку обчислення та перебігу граничного строку для витребування, зайняття, визнання права щодо: нерухомості, право на яку зареєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно до моменту набрання чинності цим Законом; нерухомості, щодо якої на момент її передачі набувачеві законом не передбачалась державна реєстрація правочину або реєстрація права і дата її передачі набувачеві передуює моменту набрання чинності цим Законом».*

У зв'язку з викладеним слід зазначити, що ці положення не враховують закріплений у статті 58 Конституції України та статті 5 ЦК України принцип дії актів у часі, відповідно до якого закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Конституція України закріпила принцип незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів (частина перша статті 58). Це означає, що дія закону та іншого нормативно-правового акта не може поширюватися на правовідносини, які виникли і закінчилися до набрання чинності цим законом або іншим нормативно-правовим актом. Закріплення принципу незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів є гарантією безпеки



людини і громадянина, довіри до держави (рішення Конституційного Суду України від 05 квітня 2001 року № 3-рп/2001).

Крім того, навіть якщо не торкатися проблеми зі зворотною дією пропонованої норми в часі, її впровадження без визначення конкретних запобіжників загрожує руйнуванням системи захисту права власності, що не враховує положень статті 41 Конституції України, яка закріплює принцип непорушності права власності.

Таким чином, підсумовуючи зазначене, вважаємо, що проект Закону в цілому не забезпечує дотримання конституційного принципу рівності суб'єктів права власності. Пропоновані положення (у тому числі з огляду на обмежені часові рамки на ввіддикацію, встановлення презумпції правомірності відчуження державного або комунального майна) мають ознаки фактичної дискримінації держави та територіальних громад як власників (порівняно з особами, яким майно належить на праві приватної власності) щодо права ввіддикувати майно, навіть якщо воно вибуло з власності не з їх волі. У такому разі наявні ознаки порушення припису частини четвертої статті 13 Конституції України про те, що усі суб'єкти права власності рівні перед законом. При цьому відсутнє належне обґрунтування щодо необхідності зміщення відповідного балансу інтересів у випадку вибуття майна з державної або комунальної власності порівняно з іншими суб'єктами цивільних відносин.

Додатково повідомляємо, що Міністерство фінансів України висловило позицію щодо необхідності доопрацювання проекту Закону з метою забезпечення рівності усіх суб'єктів права власності, а також дотримання принципу дії акта в часі.

Міністерство економіки України зазначило про відсутність зауважень та пропозицій до проекту Закону, проте зробило застереження щодо дії в часі його положень.

Міністерство культури та стратегічних комунікацій України в межах компетенції надало низку зауважень та пропозицій до проекту Закону та повідомило про необхідність ретельного доопрацювання проекту Закону з урахуванням цих зауважень та пропозицій.

Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство розвитку громад та територій України, а також Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України поінформували про відсутність зауважень та пропозицій до проекту Закону.

Позиції вищезазначених міністерств додаються.

Додаток: на 14 арк.

**Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України –  
Міністр юстиції України**

**Ольга СТЕФАНШІНА**