



НОТАРІАЛЬНА ПАЛАТА УКРАЇНИ

Пропозиції та зауваження

до Книги 9 Проекту Цивільного кодексу України (Кодексу права приватного) №15150 від 28 квітня 2026 року

Книга дев'ять запропонованого проекту Цивільного кодексу України має назву «ПУБЛІЧНІСТЬ ПРАВ ЦИВІЛЬНИХ».

Слід зазначити, що дана Книга системно змінює підхід до

-поняття **приватно-правових відносин**, включаючи в них **публічно-правові відносини** та питання, що є не є предметом регулювання Цивільного кодексу України (Кодексу права приватного);

-правового регулювання **офіційного визнання державою** - державної реєстрації цивільних прав, порівняно з діючим законодавством, зокрема Цивільним кодексом України, що є неналежним предметом для регулювання ЦКУ.

Загальний аналіз книги першої, другої, третьої та дев'ятої (зокрема статей 1911, 1917–1919, 1923) проекту Цивільного кодексу України дає можливість зробити **висновок про запровадження реєстрового (технічного) пріоритету над природним правом, що виникає, змінюється, припиняється з приватних правовідносин, в тому числі юридичними станами та юридичними фактами**. Реєстровий пріоритет за певних обставин та політичної(іншої) волі є інструментом в різній мірі прямого впливу на виникнення, зміну, припинення речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, корпоративні права, і, навіть, акти цивільного стану громадян та інші юридичні факти.

Ст. 1910 визначається предмет публічності цивільних прав та способи її забезпечення, зокрема те, що публічності підлягають права, обтяження, обмеження, юридичні стани, правочини та юридичні факти лише у випадках, прямо встановлених законом.

Ч. 2 ст. 1911: Якщо публічність забезпечують через внесення запису (відомостей) до публічного реєстру, юридичні наслідки, встановлені цим Кодексом, настають у зв'язку з таким записом. Момент настання юридичних наслідків та/або пріоритету визначають згідно з приписами статті 1922 цього Кодексу, а у випадках, встановлених цим Кодексом та/або іншим законом, – з моменту подання заяви про здійснення відповідної реєстраційної дії.

Ч. 1 ст. 1919: Юридичні наслідки незабезпечення публічності:

1. Якщо закон встановив вимогу щодо публічності, але публічність не забезпечена, відповідне право, обтяження, обмеження, юридичний стан або інша обставина не можуть бути протиставлені третій особі, яка діяла добросовісно.

Ч. 1 ст. 1923: Правовстановлювальний реєстр.

Правовстановлювальним визначається публічний реєстр, через внесення запису до якого відповідно до закону виникає, підлягає зміні, зупиненню, поновленню, припиненню право (обтяження, обмеження).

На що необхідно категорично заперечити, що жоден реєстр не може бути **правовстановлювальним.**

Паперовий реєстр, електронний реєстр – це **облікова, технічна база даних (інформації)**, яка може мати виключно технічну функцію, і аж ніяк не правовстановлюючу.

Найголовнішим аргументом є те, що у випадку знищення реєстру чи інформації особа не повинна втратити речове право і стати номінальним «посідачем», оскільки речове право виникає не зі створення електронного запису, а ж правовідносин, які відбулися, і жодне спотворення інформації або знищення машини, серверу, маршрутизації тощо, не може це змінити.

Публічний реєстр повинен мати не правовстановлюючу, а правофіксуючу функцію. Фіксація права має бути необхідною не для його виникнення чи наявності, а для подальшої реалізації.

Концептуальна зміна підходу до системи державної реєстрації тим більше в умовах воєнного стану є неприйнятною.

Загалом, у приватному праві «підстави» (causa) виникнення права власності лежать у юридичних фактах матеріального характеру (правочин, спадкування, набувальна давність, створення речі тощо), тоді як реєстрація є процедурним публічним механізмом публічності та доказування. Проект ЦК (у загальних положеннях) виходить із того, що цивільні права та обов'язки виникають із юридичних фактів (зокрема договорів та інших правочинів). Натомість у Книзі 9 передбачено зовсім інші конструкції.

У проекті ЦК Книга дев'ята. Публічність прав цивільних прямо закладає конститутивну (правоутворюючу) модель державної реєстрації.

Якщо «виникнення права» ототожнювати з «наявністю або створенням запису», це концептуально зміщує центр тяжіння з матеріального титулу (правовстановлювального документа чи юридичного складу) на адміністративну дію внесення запису.

У класичному римському праві перехід власності не зводився до «публічного запису», а вимагав поєднання титулу і способу (titulus + modus). У своїй статті Олег Халабуденко цитує Дигести Юстиніана (Paul. D. 41,1,31): «Numquam nuda traditio transfert dominium, sed ita, si venditio aut aliqua iusta causa praecesserit, propter quam traditio sequeretur» (гола передача речі не забезпечує перехід права власності без достатньої правової підстави) (Халабуденко О. А. Консенсуальна система переходу права власності vs. система традиції: компроміс в модельних правилах

європейського приватного права the DCFR / О. А. Халабуденко // Часопис цивілістики. – 2016. – Вип. 21. – С. 70-77. URI <http://hdl.handle.net/11300/8780>).

У проведеному раніше дослідженні «Щодо реформи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, які виникають на підставі нотаріально посвідчених договорів» (Р. А. Лідовець Т. В. Блащук <https://surl.li/kahhjz>), який підготовлено перед запуском реформи 2013 року, було вказано, що

«у світі існують два підходи щодо вибору об'єкта реєстрації: система реєстрації прав (система Торренса (колоніальна система) — Німеччина, Швеція, Австралія) та система реєстрації угод (США, Франція). Реєстрація угод (правочинів) та реєстрація прав на нерухоме майно мають на меті різні цілі та призводять до різних правових наслідків. Так, якщо при реєстрації прав на нерухомість реєструючим органом перевіряється відповідність чинному законодавству правостановлюючих документів, що подаються на реєстрацію, то при реєстрації угод з нерухомістю перевіряється законність здійснення самих угод, що тягнуть виникнення реєстрованого права.

Положення, які закладені у нині чинному ЦК України, передбачають державну реєстрацію речових прав на нерухомі речі та правочинів з нерухомістю (ст. 182 та ч. 4 ст. 334 ЦК). Системний аналіз цих та інших норм ЦК України дозволяє зробити висновок, що правове значення надається державній реєстрації правочину, який є підставою виникнення відповідного права в особи, оскільки саме з реєстрацією правочину відповідно до ч. 4 ст. 334 ЦК України пов'язано виникнення в набувача права власності за договором. Реєстрації ж самого права (яке вже виникло) надається вторинне (додаткове значення), яке полягає у фіксації факту виникнення права, але ніяк не у його встановленні. Такий висновок впливає і з аналізу інших норм ЦК України, які регулюють виникнення права власності.»

У **практиці Верховного Суду** також сформульовано підхід, за яким «державна реєстрація прав не є підставою набуття права власності, а є лише засвідченням державою вже набутого права», і тому суд, перевіряючи право, має встановлювати саме підставу набуття, а не лише наявність запису.

Касаційний цивільний суд Верховного Суду у постанові від 17 січня 2024 року по справі №522/3999/23 зазначив: «Відповідно до статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (державна реєстрація прав)- це офіційне визнання і підтвердження 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. За змістом наведеної вище норми права державна реєстрація прав не є підставою набуття права власності, а є лише засвідченням державою вже набутого особою права власності, що унеможливорює ототожнення факту набуття права власності з фактом його державної реєстрації. При дослідженні судом обставин існування в особи права власності, необхідним є перш за все встановлення підстави, на якій особа набула таке право, оскільки сама по собі державна реєстрація прав не є підставою виникнення права власності, такої підстави закон не передбачає. Зазначене узгоджується із висновками Великої Палати Верховного Суду, викладеними у постанові від 12 березня 2019 року у справі № 911/3594/17, провадження № 12-

234гс18, та Верховного Суду, викладеними у постанові від 24 січня 2020 року у справі № 910/10987/18.»

Цей висновок постійно прослідковується і у роботах науковців. Так, у дисертації І. О. Непом'ящої прямо сказано, що «реєстрація окремих майнових прав і їх обтяжень є необхідною умовою, з якою закон пов'язує виникнення даних прав, однак реєстраційні дії мають розглядатися у нерозривному зв'язку з тими юридичними фактами, на підставі яких виникають майнові права суб'єкта, а державна реєстрація окремо не може бути способом набуття майнового права». (Непом'ящая І.О. Цивільно-правовий аспект реєстрації майнових прав. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.)

В ЄС немає єдиної «реєстраційної» моделі. В порівняльному огляді прямо розрізняють «**constitutive systems**» (де перехід вимагає реєстрації) і «**declaratory systems**» (де для переходу власності реєстрація не потрібна, але потрібна для протиставності третім особам) (Див. EUI-Real Property Law <https://surl.li/ovhdcf>). **Французька модель** традиційно наводиться як декларативна: реєстрація спрямована **на оприлюднення змін і їх «binding» щодо третіх осіб**, при цьому реєстрація в кадастрі «**не є еквівалентом правовстановлювального документа (title deed)**» (Див. Mathieu Bonnefond and Maylis Desrousseaux Cadastre: as much a land tool as a fiscal tool <https://surl.li/zzhhdw>).

У Німеччині державна реєстрація прав на нерухомість здійснюється в земельній книзі (Grundbuch) і для речових прав на земельні ділянки має переважно конститутивне значення. Для переходу права власності на земельну ділянку (та для встановлення/передачі багатьох інших речових прав на нерухомість) потрібні одночасно: речово-правова угода сторін і внесення запису до Grundbuch. Це прямо впливає з § 873 BGB: право на земельну ділянку набувається “durch Einigung und Eintragung” (через угоду та реєстрацію). Відтак, реєстр забезпечує довіру до обороту.

Таким чином, **формальна «публічна дія» (запис у реєстрі) не повинна «породжувати» право без матеріального титулу, інакше руйнується каузальність набуття.**

Зважаючи на викладені аргументи, вважаємо, що за своїм змістом і завданнями «Книга дев'ята. Публічність прав цивільних» проекту ЦК є такою, що не відповідає усталеній практиці, доктрині цивільного права України, а також практиці країн ЄС.

Національні реєстри працюють нестабільно, особливо в умовах воєнного стану – вони регулярно зазнають масштабних кібератак, мають лакуни і помилки, що накопичувалися роками. Прив'язувати юридичне існування права виключно до факту реєстрації в такій системі означає створювати системні ризики, у тому числі – для права власності громадян.

За роки незалежності Україна змінила кілька підходів до реєстрації права власності на нерухоме майно та землю.

В 1991-2002- 2008 року об'єкти реєструвалися тільки на паперових носіях БТІ і поступово запроваджувався реєстр прав власності (в різних регіонах він впроваджувався в різний час).

З 01.01.2013 року Україна перейшла на систему реєстрації прав, яка діє і станом на теперішній момент.

Відсоток наповненості інформацією про права саме в електронних реєстрах залишається низьким.

Особливо низьким є відсоток наповненості інформацією щодо об'єктів державної та комунальної власності, що має за собою високі ризики у випадку зміни підходів в системі державної реєстрації.

Крім того, слід зазначити, що сама ідея публічності будь-якої інформації Державного реєстру актів цивільного стану громадян є неприйнятною. Будь-хто матиме доступ до приватної інформації.

Відсутність визначення заінтересованої особи, сприятиме можливості зловживань в цій сфері.

Частина 1 статті 1919 містить ризик легалізації незаконної зміни публічної власності на приватну, коли після незаконної реєстрації і кількох послідовних перепродажів буде з'являтися «добросовісний набувач».

Для повернення об'єкту у публічну власність треба буде доводити саме недобросовісність набувача (що через кілька продажів стає практично неможливим), адже ч. 3 ст. 12 проекту встановлює, що «якщо законом визначені юридичні наслідки недобросовісного здійснення особою своїх цивільних прав, вважається, що дії або бездіяльність (далі разом – поведінка) особи є добросовісними, якщо інше не встановив суд».

На що також варто звернути увагу :

Стаття 382 («Публічні та приватні речі») визначає: **публічною є річ**, яка «відповідно до Конституції України, цього Кодексу та/або іншого закону належить до публічної сфери у зв'язку з її призначенням для загального користування, забезпечення здійснення публічних функцій або охорони публічного інтересу». Частина 4 тієї ж статті встановлює: «якщо іншого не встановлено законом, публічні речі не можуть бути відчужені, на них не може бути звернено стягнення, їх юридичний режим не може бути змінений інакше як на підставі закону».

Стаття 413 закріплює право власності Українського народу на землю, надра, водні та інші природні ресурси. Стаття 414 прямо вказує, що фізичні та юридичні особи можуть бути власниками будь-якого майна «крім окремих видів майна, які відповідно до закону не можуть їм належати». Стаття 383 відносить культурні цінності, що належать державі або територіальній громаді, до публічних речей. Стаття 206 розрізняє вільно оборотоздатні об'єкти, вилучені з обігу та обмежено оборотоздатні – з відсиланням до закону щодо конкретного переліку.

Водночас

Книга 9 не містить жодного виключення щодо публічних речей. Єдина норма – загальна норма ст. 1911, ч. 4: «приписи цієї книги застосовують, якщо інше не встановлено цим Кодексом та/або іншим законом». Але це відсилання в нікуди: ані сам кодекс, ані Книга 9 не встановлюють, що реєстровий пріоритет, захист добросовісного набувача і правила позовної давності не поширюються на об'єкти, які за своєю природою не можуть перебувати в приватній власності.

Отже, якщо земельну ділянку або пам'ятку археології незаконно внесено до реєстру і перепродано, суд, застосовуючи норми Книги 9, мусить оцінювати добросовісність набувача виключно за реєстровими даними (ст. 1925–1926) – без права врахувати фізичні та правові характеристики об'єкта. Ст. 382 про невідчужуваність публічних речей і ст. 1925 про захист добросовісного набувача прямо суперечать одна одній, і кодекс цей конфлікт не вирішить.

Додатково що саме є публічним, визначається **через відсилання до «закону»**. А що буде, якщо конкретний об'єкт не потрапив до жодного реєстру і не закріплений спеціальним законом як публічна річ, кодекс відповідь не дає. Такий об'єкт буде фактично «беззахисним» у системі, що закріплюється Книгою 9.

Це може частково закриватися положенням **ст. 1925: Добросовісність дій, вчинених з урахуванням відомостей публічного реєстру:**

Ст. 1925: Добросовісність дій, вчинених з урахуванням відомостей публічного реєстру

1. Дії особи, вчинені з урахуванням відомостей публічного реєстру, зокрема щодо вчинення правочину або інших правомірних дій, вважають добросовісними у випадках і межах, встановлених цим Кодексом та/або іншим законом.

2. Добросовісність дій, вчинених на підставі відомостей публічного реєстру, оцінюють з урахуванням, зокрема:

- 1) доступності відомостей публічного реєстру;
- 2) **характеру об'єкта** та вчиненої дії;
- 3) обачності;
- 4) наявності у публічному реєстрі застережень, обмежень чи інших відомостей, що мають значення для оцінювання ризику.

Стаття 1926. Межі добросовісності дій, вчинених на підставі відомостей публічного реєстру

1. Добросовісність дій, визначена статтею 1925 цього Кодексу, не застосовують, якщо буде доведено, що особа:

- 1) знала або мала знати про недостовірність відомостей публічного реєстру;
- 2) умисно сприяла внесенню недостовірних відомостей до публічного реєстру або умисно використала недостовірні відомості;
- 3) набула право (обтяження, обмеження) всупереч застереженню, обмеженню чи іншим відомостям публічного реєстру, які згідно із законом виключають добросовісність.

Стаття 1927. Юридичні наслідки добросовісного використання відомостей публічного реєстру

1. Особа, яка порядком, встановленим законом, одержала відомості з публічного реєстру, добросовісно вчиняла дії з урахуванням таких відомостей, зокрема вчинила правочин або іншу правомірну дію, не несе відповідальності за шкоду, завдану внаслідок недостовірності таких відомостей.

2. Припис частини першої цієї статті не застосовують, якщо буде доведено, що особа:

- 1) знала або мала знати про недостовірність відомостей публічного реєстру;

2) умисно сприяла внесенню недостовірних відомостей до публічного реєстру або умисно використала недостовірні відомості;

3) діяла всупереч застереженню, обмеженню чи іншим відомостям публічного реєстру, які згідно із законом мають значення для оцінювання добросовісності.

3. Шкода, завдана внаслідок недостовірності відомостей публічного реєстру, підлягає відшкодуванню у випадках і порядку, що встановлені законом, з урахуванням статті 1925 цього Кодексу.

4. Приписи цієї статті не застосовують до відповідальності особи за шкоду, завдану її неправомірною поведінкою, якщо така шкода не зумовлена виключно недостовірністю відомостей публічного реєстру.

Отже, стаття 1925 містить відкритий перелік критеріїв оцінки добросовісності: *«зокрема»* характер об'єкта та вчиненої дії, обачність, наявність застережень у реєстрі. Але сам по собі цей критерій нічого не вирішує: він враховується при оцінці, проте не є підставою для виключення добросовісності. Підстави для виключення містить стаття 1926, і її перелік вичерпний: знала або мала знати про недостовірність реєстру, умисно сприяла внесенню недостовірних відомостей, набула право всупереч застереженню в реєстрі. Фізичних чи правових характеристик об'єкта там немає. Отже, покупець, який придбав ділянку посеред лісу, де в реєстрі стояло «сільськогосподарські угіддя», може посилатися на те, що довіряв реєстру — і жодна з підстав ст. 1926 формально не спрацює. Суд «може врахувати» характер об'єкта, але не зобов'язаний робити з цього висновок про недобросовісність.

Ст. 1917 — презумпція обізнаності

Ч. 2 ст. 1917 : Особа не може посилатися на незнання відомостей, що підлягають публічності, якщо публічність забезпечена правомірно і відомості є доступними для ознайомлення порядком, встановленим законом.

Але. По-перше, під питанням, з огляду на вищезазначене, доступ пересічних громадян до інформації, що міститься в реєстрах.

По-друге, питання позовної давності. Таке формулювання передбачає, що особа мала б дізнатися про порушення свого права з моменту внесення відомостей до реєстру.

Ст. 1930–1932, 1944 – забезпечувальний запис

Стаття 1930. Забезпечувальний запис

1. Забезпечувальний запис вносять до публічного реєстру для охорони права вимоги на реєстрацію права (обтяження, обмеження) або з метою внесення зміни до відомостей реєстру чи виключення відповідного запису з публічного реєстру, якщо таке право вимоги впливає з правочину, рішення суду або встановлене законом.

2. Забезпечувальний запис не замінює реєстрації права (обтяження, обмеження) і не створює майнового права, якщо іншого не встановлено законом.

Стаття 1931. Юридичні наслідки забезпечувального запису

1. Якщо іншого не встановлено законом, з моменту подання заяви про внесення забезпечувального запису до публічного реєстру правочин або інша правомірна дія щодо відповідного об'єкта, вчинені всупереч праву вимоги, для охорони якого подано заяву, не можуть бути протиставлені особі, на користь якої вносять забезпечувальний запис, за умови що протягом строку чинності забезпечувального запису буде зареєстровано право (обтяження, обмеження), для охорони якого його внесено, або буде внесено зміну до відомостей публічного реєстру чи виключено запис із публічного реєстру у випадках, встановлених законом.

2. Якщо протягом строку чинності забезпечувального запису не зареєстровано право (обтяження, обмеження), для охорони якого його внесено, не внесено змін до відомостей публічного реєстру чи не виключено запис з публічного реєстру у випадках, встановлених законом, забезпечувальний запис не надає переваги у черговості (не змінює пріоритет), якщо іншого не встановлено законом.

3. Особа, яка набула право після подання заяви про внесення забезпечувального запису, не може посилається на добросовісність у межах обставин, що впливають із забезпечувального запису, якщо іншого не встановлено законом.

Стаття 1932. Строк чинності та припинення забезпечувального запису

1. Строк чинності забезпечувального запису встановлює закон.

2. Якщо строк чинності не встановлено законом, забезпечувальний запис є чинним протягом строку, необхідного для реєстрації права (обтяження, обмеження), для охорони якого його внесено.

Забезпечувальний запис не може мати невизначений строк чинності.

3. Забезпечувальний запис є припиненим:

1) з моменту реєстрації права (обтяження, обмеження), для охорони якого його внесено, або з вчиненням дії, для охорони якої його внесено;

2) зі спливом строку чинності;

3) за згодою заінтересованих осіб або на підставі рішення суду – у випадках, встановлених законом.

Стаття 1944. Неприпустимість зловживання вимогами про внесення, внесення змін або виключення запису з публічного реєстру

1. Заявлення вимоги про внесення, внесення змін або виключення запису з публічного реєстру з метою перешкоджання здійсненню права іншою особою або одержання неправомірної переваги заборонено.

2. Юридичні наслідки зловживання, визначеного частиною першою цієї статті, встановлює цей Кодекс.

Отже, майно «заморожується» вже з моменту подачі заяви – до того, як хто-небудь щось перевірів. Коло осіб, які можуть подати таку заяву, не обмежено.

Стаття 1944 формально забороняє зловживання, але санкція описана як «юридичні наслідки, визначені цим Кодексом» — конкретного механізму немає. На практиці це означає: будь-хто може заблокувати договір з нерухомістю чи земельною ділянкою, просто подавши заяву. Поки розглядатимуть – договір зупинений. Це можна охарактеризувати як закладання у самому Кодексі інструменту зловживання і корпоративного шантажу, адже кодекс не дає реального захисту від його застосування.

Наведені норми, не вдаючись до їх змісту, чітко демонструють природу публічно правового спрямування та адміністративної процедури.

Крім того, для реалізації книги 9 потрібно провести масштабну реформу системи реєстрації. І змінити програмне забезпечення державних реєстрів.

Це потребує формування великого технічного завдання в час війни, а також дуже значних витрат на зміну програмного забезпечення.

Впровадження Книги 9 потребує внесення змін до безпрецедентно великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі змін і адаптацій до інструкцій до комплексу програмного забезпечення системи реєстру.

Несвоєчасне виконання даного масштабного комплексу змін та робіт призведе до колапсу системи державної реєстрації, цивільного обороту та великих ризиків виникнення величезної кількості спорів.

Напрацьовані для Книги 9 норми після детального вивчення можуть бути враховані у відповідних законах, які регламентують державну реєстрацію прав на нерухомість, бізнесу, актів цивільного стану тощо.

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо залишити у публічно-правовій площині на рівні окремих профільних законів правове регулювання системи державної реєстрації прав, юридичних станів та юридичних фактів та виключити Книгу дев'ять з проекту Цивільного кодексу України.



№ 26/3 « 19 » травня 2019 р.

**Голові Верховної Ради України
Руслану СТЕФАНЧУКУ**

Шановний Руслане Олексійовичу!

Нотаріальна палата України (НПУ) висловлює Вам свою повагу та повідомляє, що нами було надіслано пропозиції та зауваження до Книг 1, 2, 3, 6 проекту Цивільного кодексу України №15150 (Кодексу приватного права).

Наразі ми продовжуємо проводити правовий аналіз проекту та просимо предметно розглянути наступні наші пропозиції та зауваження до положень Проекту Цивільного кодексу України № 15150 (Кодексу приватного права), а саме – Книги № 9.

Пропозиції, зауваження, доповнення чи висновки до інших книг будуть подані НПУ окремо, по мірі опрацювання законопроекту № 15150 (Кодексу приватного права).

Додатки:

Пропозиції та зауваження на 9 арк.

Президент НПУ

Володимир МАРЧЕНКО