

Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України «Про внесення змін
до Цивільного кодексу України щодо захисту добросовісного
набувача та підвищення ефективності управління
об'єктами публічного сектору економіки»
*(реєстр. № 13625 від 13.08.2025)**

***Анотація.** Інформаційна довідка містить результати аналізу проекту Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо захисту добросовісного набувача та підвищення ефективності управління об'єктами публічного сектору економіки».*

***Ключові слова:** добросовісний набувач, електронний аукціон, ринкова вартість майна, договір купівлі-продажу.*

I. Вступ

Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» від 09.01.2025 № 4196-IX (далі – Закон № 4196-IX) передбачено низку змін до Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), серед яких і зміни до статті 388 ЦК України, визначені пунктом 2 частини шостої статті 17 «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону. Але до введення в дію Закону № 4196-IX, що відбулося 28.08.2025, до статті 388 ЦК України вже були внесені зміни іншим, прийнятим пізніше Законом України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача» від 12.03.2025 № 4292-IX, який набрав чинності 09.04.2025. Це унеможливило внесення змін до статті 388 ЦК України, передбачених у Законі № 4196-IX.

Проектом Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо захисту добросовісного набувача та підвищення ефективності управління об'єктами публічного сектору економіки» (реєстр. № 13625 від 13.08.2025) (далі – законопроект) пропонується внести зміни до пункту 2 частини другої статті 388 ЦК України, відповідно до яких буде передбачено, що майно не може бути витребувано від добросовісного набувача, якщо воно було продано такому набувачу на електронному аукціоні в порядку, визначеному законом. Тобто ця пропозиція аналогічна редакції статті 388 ЦК України згідно із Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб». Окрім цього, пропонується доповнити статтю 650 ЦК України новою частиною третьою щодо визначення вартості (ціни) продажу майна на електронному аукціоні в електронній торговій системі як ринкової.

У пояснювальній записці вказується, що метою законопроекту є удосконалення існуючих норм законодавства в частині посилення правових засад захисту прав та інтересів набувачів у випадку вибуття майна з власності держави чи територіальної громади та захисту ціни майна за договорами купівлі-продажу, укладеними за результатом проведення електронного аукціону, що

підвищить інвестиційну привабливість країни, прискорить економічне зростання та сприятиме відновленню.

За результатами аналізу законопроекту вважаємо за доцільне висловити такі міркування.

II. Основна частина

1. У назві законопроекту вказується, зокрема, про внесення змін до ЦК України в частині «підвищення ефективності управління об'єктами публічного сектору економіки». Але, по-перше, ЦК України є кодексом, який регулює виключно приватно-правові відносини, а тому сумнівними видаються запропоновані зміни, що виходять за межі предмета його правового регулювання. По-друге, недоцільним вбачається здійснення управління у публічній сфері відносин цивільно-правовими методами. По-третє, в Україні діє спеціальний Закон України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185-V, а тому, на наш погляд, питання вдосконалення правового регулювання управління об'єктами публічного сектору економіки доцільно було б вирішувати шляхом внесення змін до згаданого Закону та інших дотичних нормативно-правових актів, що поширюють свою дію на публічну сферу відносин, а не до ЦК України.

2. ЦК України містить низку норм загальної дії. Тому важливо, щоб ці норми загальної дії не створювали колізії з нормами спеціальної дії інших законодавчих актів, не дозволяли обходити спеціальні закони, не створювали прогалин у правовому регулюванні. У зв'язку із втратою чинності Господарським кодексом України та подальшою трансформацією відносин державної та комунальної власності, не менш важливо, щоб нові норми ЦК України сприяли захисту майнових інтересів держави, суспільства, територіальних громад. На нашу думку, запропонована в законопроекті зміна у пункті 2 частини другої статті 388 ЦК України не враховує особливостей проведення електронних аукціонів із продажу майна, зокрема державного та комунального, не узгоджується з нормами спеціальних законів. У запропонованій редакції йдеться про неможливість витребування майна, проданого на електронному аукціоні «у порядку, визначеному законом». У зв'язку з цим варто звернути увагу на два аспекти. Якщо у Земельному кодексі України визначений порядок проведення земельних торгів у формі електронного аукціону, то в інших спеціальних нормативно-правових актах порядок продажу майна так однозначно не визначається. Продаж майна, зокрема, включає умови продажу й порядок проведення аукціонів, які визначаються і затверджуються не законом, а Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування (частина перша статті 15, частина перша статті 19 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII). Стосовно іншого аспекту, то йдеться про випадки, за яких мало місце порушення порядку підготовки або проведення аукціону, що може призвести до визнання вже вчиненого правочину недійсним і повернення придбаного майна. Прикладом такої ситуації є норма частини першої статті 73 Кодексу України з процедур

банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII. Отже, запропонована зміна до статті 388 ЦК України, на наш погляд, не узгоджується з іншими нормами законодавства та може створити труднощі у її правозастосуванні. Крім того, видається, що запропонована норма пункту 2 частини другої статті 388 ЦК України не узгоджуватиметься із чинною редакцією частини третьої статті 388 ЦК України, адже не передбачає ніяких виключень щодо видів придбаного через електронний аукціон майна, як от об'єктів критичної інфраструктури; об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; об'єктів та земель оборони; об'єктів або територій природно-заповідного фонду, за умови наявності підтвердних документів про статус таких об'єктів (територій) на момент вибуття з володіння; гідротехнічних споруд, за умови наявності підтвердних документів про статус таких об'єктів на момент вибуття з володіння; пам'яток культурної спадщини, які не підлягали приватизації.

3. Редакція абзацу третього нової частини третьої, якою пропонується доповнити статтю 650 ЦК України, яка передбачає, що визначення вартості (ціни) продажу майна на електронному аукціоні в електронній торговій системі як ринкової не потребує додаткових підтверджень, здійснення оцінки майна або погоджень з боку інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розуміється неоднозначно та видається сумнівною. З одного боку, зрозуміло, що на стадії проведення аукціону та укладення договору купівлі-продажу ніякі органи управління не визначають вартості майна, яке продається, адже є умови і порядок проведення аукціону, встановлені заздалегідь, що не допускають втручання у торги. А з іншого боку, не виключається співпадіння стартової ціни продажу або ціни, відповідної залишковій вартості майна, із ринковою ціною, а такі ціни попередньо, до початку аукціону, можуть встановлюватися/затверджуватися уповноваженими органами управління державним/комунальним майном. Тобто ціна майна у договорах купівлі-продажу, укладених за результатами проведення електронного аукціону в електронній торговій системі відповідно до закону, не формується сама собою без попередньої (початкової) визначеної до аукціону ціни. Залежно від виду аукціону, вона може під час торгів збільшуватися або зменшуватися.

Потрібно зауважити, що в законодавстві України відсутнє єдине визначення ринкової вартості майна. Вона розуміється як імовірна на конкретний період часу ціна майна порівняно з вартістю інших аналогічних видів майна. Тобто оцінка майна може бути сформована до початку аукціону, і на цей час ціна може вважатися ринковою, якщо застосовувалася методика визначення ринкової вартості. Під час аукціону внаслідок торгів після застосування стартової ціни формується інша ціна вартості майна – ціна продажу, і на час укладення договору купівлі-продажу така ціна також може вважатися ринковою. Але не можна заперечувати, що на формування ціни продажу під час аукціону впливала стартова ціна. Наприклад, якщо за якихось обставин стартова ціна була занижена, то у цьому разі й ціна продажу суттєво не зросте, а може демонструвати лише формальне підвищення.

Якщо, наприклад, проаналізувати норми чинного Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» з усіма змінами до нього, то вбачається, що договори купівлі-продажу державного/комунального майна, окрім ціни продажу, можуть містити чимало положень зобов'язуючого характеру, невиконання яких матиме наслідком розірвання укладеного за результатами аукціону договору та повернення державного/комунального майна (частини друга, третя, дев'ята, десята, одинадцята статті 26 зазначеного Закону). Тобто, окрім відносин власності, які виникають із факту набуття майна, мають місце й зобов'язальні відносини. У випадку порушення зобов'язання застосовуються норми про відповідальність. Варто підкреслити, що положення в договорі про ринкову вартість майна/ціну продажу не гарантуватиме, що майно залишиться у добросовісного набувача і не буде повернуте державі чи органу місцевого самоврядування.

Як свідчить практика, купівля-продаж державного/комунального майна іноді здійснюється за наявності конфлікту інтересів, корупційного впливу, порушення вимог Закону України «Про санкції» від 14.08.2014 № 1644-VII, що спричиняє шкоду державі, територіальній громаді. Винні особи у таких випадках повинні нести відповідальність, повністю відшкодовувати завдану шкоду. Тому норми законів мають бути прописані таким чином, щоб вони не використовувалися для ухилення від відповідальності або не слугували формальним прикриттям для зменшення розміру відшкодування завданої шкоди.

На нашу думку, запропонована законопроектом редакція нової частини третьої статті 650 ЦК України містить ризик застосування її для ухилення від відповідальності осіб, які здійснюють продаж державного/комунального майна з порушенням законодавчих вимог.

III. Висновок

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що, на нашу думку, доцільність прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо захисту добросовісного набувача та підвищення ефективності управління об'єктами публічного сектору економіки» (реєстр. № 13625 від 13.08.2025) у запропонованій редакції вбачається сумнівною з огляду на його зміст, а також з урахуванням того, що зміни до статті 388 ЦК України вже внесені Законом України «Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача» від 12.03.2025 № 4292-IX, і вони передбачають певні механізми захисту добросовісного набувача.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*