

СИСТЕМНИЙ ЗВІТ

БОРОТЬБА З РЕЙДЕРСТВОМ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



2017

ЗМІСТ

1	ВСТУП	5
2	ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «РЕЙДЕРСТВА»	8
3	СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКИ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З РЕЙДЕРСТВОМ	9
3.1	Реформа антирейдерського законодавства	9
3.1.1	Основні новели «Антирейдерського Закону» № 1666-VIII	10
3.1.2	Значення Антирейдерського Закону в боротьбі з найбільш відомими рейдерськими схемами	18
	(а) Схема № 1. Використання підроблених документів щодо переходу права власності на корпоративні права або нерухоме майно	18
	(б) Схема № 2. Вчинення реєстраційної дії на підставі підробленого або неіснуючого рішення суду	19
	(с) Схема № 3. «Підкуп» реєстратора або нотаріуса	20
	(д) Схема № 4. Викрадення електронного ключа реєстратора	21
	(е) Схема № 5. Перехід до модельного статуту	21
	(а) Схема № 6. Незаконне внесення об'єкта нерухомості у статутний капітал	22
3.2	Постійно діючі комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації	23
3.2.1	Організаційна структура та компетенція	23
3.2.2	Критерії прийнятності скарг	24
3.2.3	Типи рішень	25
3.2.4	Аналіз критики діяльності постійних комісій	26
	(а) Відсутність належної прозорості та публічності в діяльності Комісій	26
	(б) Наявність квазі-судової компетенції	26
	(с) Скасування «ланцюга» реєстраційних дій порушує закон	26
	(д) Неефективність при несанкціонованому втручанні до реєстрів	27
	(е) Неефективність при порушенні правил територіальності	27
	(ф) Неефективність при наявності суперечностей з раніше зареєстрованими речовими правами	28
	(г) Неефективність, коли реєстраційна дія здійснена на підставі підроблених документів	29

3.3	Механізм відомчого контролю державних реєстраторів	29
3.3.1	Моніторинг та камеральні перевірки	30
3.3.2	Типові помилки державних реєстраторів	31
3.3.3	Критика механізму та пропозиції щодо його удосконалення	32
3.4	Стан правоохоронної системи	33

4 РЕКОМЕНДАЦІЇ РАДИ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРОТЬБИ З РЕЙДЕРСТВОМ 39

4.1	Вдосконалення окремих положень законодавства	39
4.1.1	Щодо реєстраційних дій з корпоративними правами	39
	(а) Інформування про намір вчинити реєстраційну дію	39
	(б) Забезпечення інформаційної взаємодії між ЄДР та ДРОРМ	40
4.1.2	Щодо реєстраційних дій з нерухомим майном	42
	(а) Інформаційна взаємодія між ДРРПНМ та ДЗК	42
	(б) Щодо порядку присвоєння поштових адрес	44
4.1.3	Щодо діяльності постійних комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації	45
4.1.4	Щодо механізму відомчого контролю діяльності державних реєстраторів	46
4.1.5	Щодо фіксації та забезпечення доказів потерпілим	46
4.2	Удосконалення діяльності правоохоронних органів	47
4.3	Забезпечення права осіб, які постраждали від рейдерства, на належний судовий захист	48
4.3.1	Розмежування підсудності спорів у сфері державної реєстрації	48
4.3.2	Забезпечення технічної взаємодії між ДРРПНМ та ЄДРСР	49
4.3.3	Удосконалення системи автоматичного виконання судових рішень	50
4.4	Запровадження стандартів добросовісності як передумова для зменшення вразливості бізнесу до рейдерських атак	50
4.4.1	Запровадження комплаєнс системи	52
4.4.2	Запровадження міжнародних стандартів у сфері комплаєнсу	53
4.4.3	Долучення до колективних дій по запровадженню ділової добросовісності	53

1 ВСТУП

Відповідно до результатів нещодавнього проведеного опитування ОЕСР ризик захоплення та недостатній рівень захисту права власності входять в першу п'ятірку факторів, які негативно впливають на перспективи добросовісного ведення бізнесу в країнах Східної Європи та Центральної Азії.¹

В той же час, **одне з основоположних завдань держави** – забезпечити належний захист права приватної власності за рахунок якісного законодавства, ефективної правоохоронної системи та справедливих судів. Це важливо для конкурентоспроможності економіки, утвердження верховенства права та, зрештою, зміцнення авторитету держави.

Оскільки неналежний захист права приватної власності в Україні є одним з чинників, який негативно впливає на сприйняття якості вітчизняного бізнес-середовища, цей системний звіт Ради бізнес-омбудсмена (далі – «Рада») присвячено аналізу проблеми рейдерства в Україні (далі – «Звіт»).

Серед іншого актуальність цієї проблеми підтверджується тим, що в опублікованому Всесвітнім економічним форумом Індексом Глобальної Конкурентоспроможності за 2016-2017 рік (The Global Competitiveness Index 2016-2017) по показнику «захист права власності» Україна займає 131-ше місце серед 138 країн.²

До певної міри про актуальність проблеми рейдерства свідчить також і статистика скарг, які надходять від бізнесу на адресу Ради. Так, за період з травня 2015 року по травень 2017 року Рада отримала 15 скарг пов'язаних із реалізацією рейдерських схем захоплення бізнесу, причому 6 із них надійшло вже після набрання чинності так званим

«Антирейдерським Законом» – тобто після 02 листопада 2016 року.

Суб'єкти підприємницької діяльності, котрі зверталися до Ради, переважно скаржилися на дії державних реєстраторів (в тому числі нотаріусів); 3 скарги стосувалися неналежного розгляду скарг постійними комісіями з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації; ще 3 скарги були подані на бездіяльність органів досудового розслідування у зв'язку із неналежним розслідуванням злочинів пов'язаних із рейдерством.

Звіт розпочинається з аналізу терміну «рейдерство», визначення якого відсутнє на законодавчому рівні,

що призводить до його неоднозначного тлумачення. Відтак, у цьому Звіті під «рейдерством» розуміється захоплення або заволодіння активами та/або корпоративними правами юридичної особи з використанням незаконних методів і засобів.

Звіт продовжується розділом, який містить комплексний аналіз актуального стану законодавства та практики у сфері боротьби з рейдерством.

Критично аналізується, зокрема, *обсяг та практичний ефект ключових новел нещодавно прийнятого Антирейдерського Закону № 1666 в частині викорінення найбільш відомих рейдерських схем.*

Далі аналізується організаційна структура та компетенція постійно діючих комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації при Міністерстві юстиції України та його територіальних органах, які були запроваджені в якості механізму відомчого (адміністративного) оскарження порушень у сфері державних реєстрацій

¹ Реформи у сфері боротьби з корупцією в країнах Східної Європи та Центральної Азії. Досягнення та проблеми, 2013-2015 роки, 2016 рік, стаття 304. За посиланням <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-RUS.pdf>

² Див. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf на сторінці 351.

у досудовому порядку. Особлива увага приділяється аналізу найбільш поширених аргументів, які в професійному середовищі використовуються для критики діяльності постійно діючих комісій.

Далі висвітлюється відносно новий *механізм контролю за діяльністю державних реєстраторів*, складовими якого є моніторинг та проведення камеральних перевірок. Зокрема наводиться перелік найбільш типових помилок державних реєстраторів, виявлених Мін'юстом внаслідок практичного застосування цього механізму. Оскільки увага також приділяється існуючій критиці цього механізму, Звіт містить набір пропозицій щодо його удосконалення.

Розділ закінчується критичним *аналізом поточного стану правоохоронної сфери* в контексті розслідування «рейдерських» злочинів. Також висвітлюються актуальні проблеми, що заважають ефективній роботі органів досудового розслідування (зокрема в частині притягнення до відповідальності організаторів та виконавців рейдерських схем).

Звіт завершується розділом, який містить **узагальнений перелік системних рекомендацій щодо покращення ефективності боротьби з рейдерством в Україні**.

Зокрема пропонується удосконалити окремі положення законодавства, які стосуються **здійснення реєстраційних дій з корпоративними правами** шляхом (i) запровадження системи інформування учасників юридичної особи (або їх представників) про надходження заяви про вчинення реєстраційної дії з відповідними корпоративними правами; а також (ii) забезпечення належної інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і Державним реєстром обтяжень рухомого майна.

Що стосується **реєстраційних дій з нерухомим майном**, то пропонується (i) розширити технічні можливості державних кадастрових реєстраторів за рахунок забезпечення належної інформаційної взаємодії між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та

Державним земельним кадастром у спосіб, передбачений у Постанові КМУ № 509 від 12 липня 2017 року; та (ii) розробити єдиний нормативний акт про присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості на території України.

Що стосується **діяльності постійних комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації**, то Мін'юсту пропонується (i) посилити зусилля спрямовані на інформування професійного середовища та громадськості про статус та обсяг повноважень таких комісій; тут особлива увага має бути приділена процесуальним порушенням, які були підставою для скасування реєстраційних дій, – така інформація має періодично оприлюднюватися принаймні в узагальненому вигляді; а також (ii) ініціювати внесення змін до законодавства, щоб запобігти вчиненню реєстраційних дій державними реєстраторами з порушенням існуючих правил територіальності.

Що стосується **механізму відомчого контролю діяльності державних реєстраторів**, то з метою забезпечення об'єктивного застосування механізму моніторингу та камеральних перевірок державних реєстраторів та належного оприлюднення відповідних результатів, Рада пропонує Мін'юсту (i) розглянути можливість публічного оприлюднення результатів камеральних перевірок; (ii) ініціювати внесення змін до Єдиного реєстру нотаріусів, які б передбачали оприлюднення інформації стосовно нотаріусів, яким заблоковано/анульовано доступ до державних реєстрів; (iii) розробити узагальнені роз'яснення для державних реєстраторів, з метою мінімізації допущення типових помилок, які допускаються ними під час вчинення реєстраційних дій; а також (iv) розглянути доцільність підготовки роз'яснення або внесення змін до відповідних законодавчих актів щодо конкретизації умов (тяжкості порушень) у випадку наявності яких може бути анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

З метою **розширення можливостей потерпілих від рейдерських атак в частині фіксації та забезпечення доказів**, Рада пропонує Мін'юсту (i) видати

роз'яснення про те, що надання заявникам скан копій документів, на підставі яких здійснювалися реєстраційні дії, має відбуватися в тому ж порядку як і надання іншої інформації з державних реєстрів; або (ii) внести зміни до Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений Наказом Міністерства юстиції України № 296/5 від 22 лютого 2012 року, доповнивши його окремим розділом про нотаріальне посвідчення зображень сканкопій документів, на підставі яких здійснювалися реєстраційні дії, на екрані комп'ютера (скріншотів).

В частині **удосконалення ефективності роботи правоохоронних органів** Генеральному прокурору України та Головному слідчому управлінню Національної поліції України пропонується розробити методичні рекомендації для прокурорів та слідчих по розслідуванню найбільш типових випадків рейдерства. Відповідні рекомендації мали б містити єдині підходи до розслідування «рейдерських» злочинів та налагодження ефективної співпраці між прокуратурою та органами досудового розслідування.

Що стосується **забезпечення права на належний судовий захист осіб, які зазнали негативного впливу від рейдерства**, то Звіт пропонує (i) внести зміни до законопроекту № 6232, які б повністю ліквідували існуючі юрисдикційні конфлікти, що виникають між цивільними, господарськими та адміністративними судами в спорах у сфері державної реєстрації; (ii) Державній судовій адміністрації України прискорити роботу по забезпеченню технічної взаємодії Реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру судових рішень; а також (iii) Міністерству юстиції України підготувати методичні рекомендації державним реєстраторам щодо автоматичного виконання судових рішень з неконкретизованими резолютивними частинами.

Насамкінець, в якості рекомендації для бізнесу, Звіт зосереджується на доцільності запровадження стандартів доброчесності, як передумови для зменшення вразливості бізнесу до рейдерських атак.

Цей звіт було підготовлено

заступником бізнес-омбудсмена

Ярославом ГРЕГІРЧАКОМ

інспекторами Ради

Андрієм БОДНАРЧУКОМ

Тетяною ХЕРУВІМОВОЮ

молодшим інспектором Ради

Андрієм ЧОРНОУСОМ

під керівництвом

бізнес-омбудсмена

Альгирдаса ШЕМЕТИ

Під час підготовки Звіту Рада отримала цінну фахову допомогу у вигляді коментарів та інформації від Міністерства юстиції України, Державного підприємства «Національні інформаційні системи», Національної поліції України, Національного антикорупційного бюро України, Європейської бізнес асоціації, Торгово-промислової палати України, Федерації роботодавців України та Національної Асоціації Адвокатів України.

2 ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «РЕЙДЕРСТВА»

Рейдерство – явище, властиве будь-якій країні зі слабкими правовими інститутами та корупцією.

В Україні рейдерство існувало ще з 90-х років минулого століття. Вважається, що цьому явищу притаманно три етапи. Перший припадає на 1991-1999 роки – час масової приватизації, яка відбувалася з системними порушеннями закону. На другому етапі – 2000-2004 роки – стали використовувати силові методи захоплення паралельно з підкупом суддів та підробленням документів. З 2005-го по 2014-й роки рейдерство перетворилося на системний злочинний бізнес.

Етимологічно терміни «рейдерство» та «рейдер» походять з англійської мови, в якій слово «**raid**» означає захоплення, а «**raider**», відповідно – це учасник захоплення³. Тому на практиці під «рейдерством» розуміють захоплення бізнесу або дії, метою яких є перерозподіл права власності на майно різними, як правило, сумнівними засобами⁴.

Законодавство України не містить окремо визначеного терміну «рейдерство».⁵ Відтак, у вітчизняних джерелах до рейдерства можуть помилково відносити цілком правомірні переходи права власності на корпоративні права та активи юридичної або фізичної особи. Як наслідок, протягом останніх років простежується тенденція до підміни поняття «рейдерство» суміжними категоріями.

Подібний підхід до використання терміну «рейдерство» особливо поширений серед всілякого типу боржників; осіб, які заволоділи майном у незаконний спосіб; а також у випадках, коли законних власників майна, які намагаються його повернути, йменують «рейдерами». Нерідко це відбувається задля того, щоб дезінформувати суспільство та відстояти незаконні майнові інтереси, зокрема, за допомогою засобів масової інформації.

Відтак, у контексті даного Звіту під «рейдерством» розуміється **захоплення або заволодіння активами та/або корпоративними правами юридичної особи з використанням незаконних методів і засобів**.⁶

³ Орлеан А. М. Незаконне заволодіння активами юридичних осіб в Україні (Деякі результати опитування прокурорів) [Електронний ресурс] / А. Орлеан // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2008. – № 4. – С. 41–46. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2008_4_8

⁴ Див. вище.

⁵ Вперше в українському законодавстві визначення поняття "рейдерство" з'явилося в Декларації цілей та завдань Державного бюджету на 2008 рік, схваленої Постановою Кабінету Міністрів України року № 316 від 01 березня 2007, згідно з яким під останнім варто розуміти відчуження державного майна та корпоративних прав поза процесами приватизації. Окрім цього, дана юридична категорія фігурувала в декількох законопроектах.

⁶ Відтак, недружнє поглинання з використанням виключно законних методів (hostile takeover) не підпадає під поняття "рейдерства" і не охоплюється цим Звітом.

3 СУЧАСНИЙ СТАН ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПРАКТИКИ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З РЕЙДЕРСТВОМ

3.1 Реформа антирейдерського законодавства

Протягом останніх років в Україні запроваджена серія комплексних законодавчих змін, спрямованих на усунення недоліків і прогалин, які уможливлювали реалізацію різноманітних рейдерських схем.

Так, протягом листопада 2015 року прийнято низку змін до законодавства⁷, які демонополізували та децентралізували сферу державної реєстрації бізнесу та нерухомості шляхом ліквідації Державної реєстраційної служби та запровадження принципу екстериторіальності.

В межах цієї реформи, зокрема:

- (1) запроваджено внесення змін до відомостей про юридичну особу лише на підставі оригіналів відповідних рішень органів управління⁸;
- (2) наділено нотаріусів повноваженнями державних реєстраторів прав на нерухоме майно,⁹ а також передано функції із державної реєстрації юридичних

осіб та фізичних осіб-підприємців органам місцевого самоврядування, державним адміністраціям, нотаріусам та акредитованим Мін'юстом суб'єктам¹⁰;

- (3) запроваджено принцип екстериторіальності проведення реєстраційних дій¹¹;
- (4) посилено відповідальність державних реєстраторів (тимчасове блокування та анулювання доступу до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – «ЄДР»)¹²;
- (5) обов'язок з передачі примірників судових рішень про арешт корпоративних прав та про заборону (скасування заборони) вчинення реєстраційних дій, які набрали законної сили, покладено на Державну судову адміністрацію України¹³; та

⁷ 1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» щодо унеможливлення внесення змін до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців за підробними документами» № 815-VIII від 24 листопада 2015 року (далі – «Закон № 815-VIII»).

2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» № 835-VIII від 26 листопада 2015 року (далі – «Закон № 835-VIII»).

⁸ Закон № 815-VIII.

⁹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 834-VIII від 26 листопада 2015 року (далі – «Закон № 834-VIII»).

¹⁰ Закон № 835-VIII.

¹¹ Див. Закон № 834-VIII та Закон № 835-VIII.

¹² Закон № 835-VIII.

¹³ Закон № 835-VIII.

(6) при Мін'юсті та його територіальних органах утворено постійно діючі комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації¹⁴.

Також, з метою протидії рейдерству, 06 жовтня 2016 року прийнято спеціалізований Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» № 1666-VIII (далі – **«Антирейдерський Закон»**)¹⁵.

З огляду на помітний суспільно-політичний резонанс, викликаний прийняттям Антирейдерського Закону, нижче міститься перелік тих його новел, які прямо або опосередковано стосуються боротьби з рейдерством. При цьому, там де доречно, викладена точка зору Ради щодо значимості окремих новел, критично проаналізовано стан їх практичної імплементації та дано відповідні рекомендації

3.1.1 Основні новели «Антирейдерського Закону» № 1666-VIII

1. Посилено кримінальну відповідальність за протидію законній господарській діяльності, підробку документів та зловживання повноваженнями особами, що надають публічні послуги¹⁶

Деталізовані склади окремих рейдерських злочинів та ліквідовані законодавчі прогалини, які уможлилювали безкарність державних реєстраторів:

- 1)** Розширено диспозицію статті 206 Кримінального кодексу України (далі – **«КК України»**) («Протидія законній господарській діяльності») шляхом утворення такого самостійного складу злочину як захоплення майна підприємства¹⁷
- 2)** Стало можливим притягнення до відповідальності за підробку документів та зловживання повноваженнями таких спеціальних суб'єктів як державні

нотаріуси, державні реєстратори, суб'єкти державної реєстрації, державні та приватні виконавці¹⁸.

- 3)** Верхню межу альтернативної санкції за підробку документів згідно частини першої статті 358 КК України у вигляді штрафу збільшено до 17 000 гривень.

В той же час, безумовний позитив від запроваджених змін певною мірою нівелюється колізійним характером окремих складів «рейдерських» злочинів, передбачених, зокрема, статтями 205-2, 206-2 та 365-2 КК України, а також відсутністю системного підходу до розслідування таких злочинів з боку правоохоронних органів.

Більш детальний аналіз проблем із розслідуванням «рейдерських» злочинів та відповідні рекомендації Ради містяться в Розділі 3.4 цього Звіту «Поточний стан правоохоронної системи».

¹⁴ Пункт 2 Порядку розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 1128 від 25 грудня 2015 року (далі – **«Порядок розгляду скарг»**).

¹⁵ Антирейдерський Закон вступив в законну силу 02 листопада 2016 року.

¹⁶ Див. зміни, внесені до статей 206, 358, 365-2 КК України.

¹⁷ Частину першу статті 206 КК України доповнено реченням наступного змісту: «захоплення цілісного майнового комплексу, його частини, будівель, споруд, земельної ділянки, об'єктів будівництва, інших об'єктів та незаконне припинення або обмеження діяльності на цих об'єктах та обмеження доступу до них».

¹⁸ У відповідності до змін, внесених до статей 358 та 365-2 КК України.

2. Посилено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань¹⁹ та порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень²⁰.

Збільшено в **10 разів** відповідальність за порушення встановлених законом строків для проведення державної реєстрації юридичної особи, фізичної особи – підприємця, вимагання не передбачених законом документів для проведення державної реєстрації, а також інші порушення встановленого законом порядку проведення державної реєстрації²¹.

Аналогічно розмірі штрафів збільшено в санкції статті 166-23 КУпАП («Порушення порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

3. Запроваджений 1 січня 2016 року принцип екстериторіальності звучено:

- **реєстраційні дії щодо нерухомого майна можуть здійснюватися в межах області (крім випадків, коли така дія вчиняється одразу після нотаріальної)²²;**
- **реєстраційні дії щодо юридичних осіб можна проводити виключно в межах**

області (крім державної реєстрації на підставі документів, поданих в електронній формі, що проводиться незалежно від місця знаходження юридичної особи в межах України)²³;

Обмеження принципу екстериторіальності стало однією з основних передумов для зменшення випадків масового рейдерства, що, безумовно, є одним з найбільш позитивних наслідків прийняття Антирейдерського Закону.

4. При реєстрації бізнесу (не в електронному форматі) та нерухомості, власник, за бажанням, може отримати паперове підтвердження права власності з підписом та печаткою реєстратора²⁴;

5. Коли реєстратор отримує пакет документів для проведення реєстраційної дії з нерухомим майном, він зобов'язаний повідомити про це власника, щодо якого буде вчинена така реєстраційна дія²⁵. У випадку, якщо власник вважає проведення цієї реєстраційної дії рейдерським захопленням, він може подати заяву про заборону вчинення такої дії. Паралельно власник може звернутися до суду для накладання судової заборони²⁶.

¹⁹ Див. статтю 166-11 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – «КУпАП»).

²⁰ Див. статтю 166-23 КУпАП.

²¹ Наразі це адміністративне правопорушення тягне за собою накладення штрафу у розмірі від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) (тобто від 3 400 гривень до 6 800 гривень), а за його вчинення повторно протягом року – до п'ятиста НМДГ (8 500 гривень).

²² Див. частину п'яту статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 01 липня 2004 року (далі – «Закон про реєстрацію речових прав»).

²³ Див. частину другу статті 4 Закону про реєстрацію речових прав.

²⁴ Див. статтю 12 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 15 травня 2003 року (далі – «Закон про реєстрацію юридичних осіб»).

²⁵ Див. пункт 11-1 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1127 від 25 грудня 2015 року (далі – «Порядок реєстрації речових прав»).

²⁶ Див. частину першу статті 25 Закону про реєстрацію речових прав.

Зараз, за загальним правилом державний реєстратор повинен невідкладно повідомити власника об'єкта нерухомого майна, щодо якого подано/отримано заяву на проведення реєстраційної дії.²⁷

Таке повідомлення має бути здійснено за допомогою програмних засобів ведення Державним реєстром речових прав на нерухоме майно (далі – «ДРРПНМ»)²⁸ у разі наявності в останньому відомостей про електронну адресу власника як адреси для зворотного зв'язку.²⁹

З метою підвищення ефективності протидії рейдерським захопленням, описаний механізм був удосконалений шляхом запровадження окремої послуги смс-інформування власників нерухомого майна (послуга «СМС-Маяк»)^{30 31}

З огляду на те, що всі запити на отримання відомостей з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (направлені безпосередньо через особистий кабінет електронних сервісів або за запитом адвоката, нотаріуса, реєстратора або слідчого) фіксуються технічним адміністратором реєстру, то користь послуги «СМС-Маяк» при розслідуванні випадків шахрайського заволодіння майном, на думку Ради, є беззаперечною, оскільки дозволяє отримати інформацію, що має важливе доказове значення.

6. Державний реєстратор зобов'язаний зупинити реєстраційні дії на підставі заборони суду³².

7. Проведення реєстраційних дій відновлюється у разі скасування заборони суду, або ж відкликання заяви про заборону власником майна. У першому випадку реєстратор зобов'язаний повідомити власника³³.

8. Реєстраційні дії на підставі рішень судів мають проводитися виключно на підставі рішень, отриманих у результаті інформаційної взаємодії Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру судових рішень без подання відповідної заяви. Дана норма працюватиме з моменту запуску технічної взаємодії між зазначеними реєстрами³⁴.

Згідно з запровадженою новелою реєстраційні дії на підставі рішень судів мають проводитися державними реєстраторами автоматично, без подання відповідних заяв та сплати адміністративного збору, виключно на підставі отриманих у паперовій формі примірників судових рішень, які набрали законної сили.

²⁷ Згідно з абзацом 4 частини першої статті 20 Закону про реєстрацію речових прав.

²⁸ Див. пункт 11-1 Порядку реєстрації речових прав.

²⁹ Таке повідомлення здійснюється шляхом надсилання на таку електронну адресу інформації в електронній формі про тип заяви, її реєстраційний номер, дату та час подання, прізвище, ім'я та (за наявності) по батькові заявника з накладенням власного електронного цифрового підпису.

³⁰ Так, 26 жовтня 2016 року між Товариством з обмеженою відповідальністю «Ліга Закон» та Державним підприємством «Національні інформаційні системи» Міністерства юстиції України, яке є технічним адміністратором Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, укладено Меморандум про співпрацю, яким реалізовано сервісну послугу (онлайн-сервіс) з інформування: (1) фізичних та юридичних осіб про реєстраційні дії стосовно будь-якого окремого індивідуально визначеного об'єкта нерухомого майна у Державному реєстрі прав без зазначення відомостей про речові права на нерухоме майно та їх обтяження, про суб'єктів таких прав; та (2) власників окремих індивідуально визначених об'єктів нерухомого майна – про подані/отримані заяви у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень щодо належного таким власникам об'єкта нерухомого майна, а саме: про реєстраційний номер, дату і час реєстрації таких заяв.

³¹ <https://smsmayak.ligazakon.net/>

³² Див. стаття 31-1 Закону про реєстрацію речових прав.

³³ Див. частину третю статті 25 Закону про реєстрацію речових прав.

³⁴ Див. статтю 31-1 Закону про реєстрацію речових прав.

В цілому ідея запровадження системи автоматизованого виконання судових рішень оцінюється Радою як позитивна. Однак, з точки зору практики, проблемою є фактична відсутність інформаційної взаємодії між ДРРПНМ та Єдиним державним реєстром судових рішень (далі – «ЄДРСР»). При цьому, згідно з інформацією, отриманою Радою під час роботи над Звітом, оскільки весь комплекс технічних робіт, який вимагався від Мін'юсту вже виконано, – забезпечення такої інформаційної взаємодії залежить власне від Державної судової адміністрації України,

Ще однією проблемою є наявність різних підходів до викладення висновків в резолютивній частині рішень, що може ускладнити їх виконання у автоматичному порядку. Так, зокрема, у випадку, якщо резолютивна частина рішення викладається суддею неоднозначно та/або розпливчасто

(«зобов'язати внести відомості», «визнати недійсним договір», «визнати право власності», «витребувати з чужого незаконного володіння» тощо), то ймовірність автоматичного виконання такого рішення є сумнівною.

Більше того, з огляду на те, що деякі суди ухвалюють рішення виключно в межах заявлених позовних вимог та те, що в цивільному та господарському судочинствах існує позиція, що позовні вимоги, які стосуються внесення змін до державних реєстрів їм непідсудні і мають розглядатися за правилами адміністративного процесу, то рішення з неконкретизованими резолютивними частинами ризикують бути невиконаними державними реєстраторами у автоматичному порядку.

Рекомендації РБО

1. Державній судовій адміністрації України прискорити роботу по забезпеченню технічної взаємодії Реєстру речових прав на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру судових рішень.
2. Міністерству юстиції України розглянути доцільність підготовки методичних рекомендацій державним реєстраторам щодо автоматичного виконання судових рішень з неконкретизованими резолютивними частинами (наприклад, «визнати недійсним договір», «визнати право власності», «витребувати з чужого незаконного володіння» тощо).

9. На час поки інтегрованість реєстрів не забезпечена, реєстратор зобов'язаний перевіряти судові рішення у Єдиному державному реєстрі судових рішень. Якщо ж таке рішення не знайдено, то реєстратор повинен здійснити запит до відповідного суду³⁵.

10. Під час проведення реєстраційних дій щодо нерухомого майна реєстратор зобов'язаний використовувати відомості Державного земельного кадастру та Єдиного реєстру дозвільних документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів³⁶.

11. Ускладнено процедуру відкриття нового розділу у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та унеможлиблюється законне існування в ньому паралельно двох розділів³⁷.

Хоча в цілому дана зміна є позитивною, на практиці невирішеним залишається питання безперешкодної реєстрації майнових прав на майно, що знаходиться за формально

різними адресами (будівлям присвоєно різні літери, змінено нумерацію приміщень). Як наслідок, паралельне існування в Реєстрі двох розділів залишається можливим за умови, якщо вони мають деякі відмінності в адресах, чим й користуються рейдери.

Окрім цього, додатковим ризиком для добросовісних власників майна є відсутність ефективного контролю за приватними бюро технічної інвентаризації, які без будь-яких ліцензій мають право вносити зміни / готувати нову технічну документацію на об'єкти нерухомості (технічні паспорт тощо), в якій буде формально змінено адресу нерухомого майна. Крім того, відповідно до чинного порядку, при поділі, виділі чи об'єднанні об'єктів нерухомого майна реєстратору має подаватися довідка про присвоєння поштової адреси новому/новим об'єкту/об'єктам нерухомості, однак, на практиці, дана вимога системно ігнорується.³⁸

Так, стандартною є схема, за якою викрадений об'єкт ділиться на декілька інших об'єктів з різними адресами (у них при цьому змінюються реєстраційні номери та, відповідно, зникає попередня реєстраційна історія об'єкта), які в подальшому переоформлюються на різних власників.

Окрім того, згідно з чинним законодавством, присвоєння поштової адреси об'єктам нерухомості здійснюється в порядку, який встановлюється рішеннями органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, також надає рейдерам простір для маневрів.

³⁵ Див. Розділ II Прикінцевих та перехідних положень Антирейдерського Закону.

³⁶ Див. пункт 4 частини третьої статті 10 Закону про реєстрацію речових прав.

³⁷ Див. частину другу статті 17 Закону про реєстрацію речових прав.

³⁸ Інструкція щодо проведення поділу, виділу та розрахунку часток об'єктів нерухомого майна, затверджена наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України № 55 від 18 червня 2007 року.

Рекомендація Ради:

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарств України розглянути доцільність розроблення єдиного нормативного акту про порядок присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості на території України та узгодження останнього з положеннями законодавства³⁹.

12. Електронний цифровий підпис надається виключно за особистої присутності підписувачів, зокрема посадових осіб підприємств⁴⁰.

13. Нотаріальне посвідчення підписів голови, секретаря або учасників зборів на протоколі та на установчих документах при внесенні змін є обов'язковим⁴¹.

Не дивлячись на те, що в окремих випадках така новела може уповільнювати господарський оборот, на думку Ради, вона є безумовно доцільною на даний час.

Так, підробити нотаріально посвідчений документ набагато складніше, ніж документ в простій письмовій формі. Довести факт його підроблення також значно простіше, оскільки проведення експертизи підписів вимагає часу та іноді не може бути проведено без оригінала підробленого документа, в той час як факт підроблення нотаріального документа іноді можливо встановити просто направивши запит.

Відтак, ця новела об'єктивно зменшує кількість випадків масового рейдерства, оскільки реалізувати шахрайську схему в таких умовах можуть лише високопрофесійні злочинні угруповування.

14. Заява фізичної особи про вихід зі складу засновників має бути нотаріально посвідчена⁴².

15. Продовжено термін подання скарги до постійних комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації з 30 до 60 днів⁴³.

16. Скаржник при зверненні до постійних комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації зобов'язаний вказувати відомості щодо наявності судового спору з предмету скарги⁴⁴.

³⁹ Мається на увазі, зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року, Закон України «Про основи містобудування» № 2780-XII від 16 листопада 1992 року, Постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» № 559 від 25 травня 2011 року та ДБН Б.1-1-93. «Порядок створення і ведення містобудівних кадастрів населених пунктів».

⁴⁰ Див. статтю 5 Закону України «Про електронний цифровий підпис» № 852-IV від 22 травня 2003 року.

⁴¹ Див. статтю 15 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

⁴² Див. статтю 17 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

⁴³ Див. частину третю статті 37 Закону про реєстрацію речових прав; частина третя статті 34 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

⁴⁴ Див. частину п'яту статті 37 Закону про реєстрацію речових прав; частину п'яту статті 34 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

17. Розширено контрольні функції Мін'юсту щодо моніторингу та проведення камеральних перевірок нотаріусів та інших державних реєстраторів.⁴⁵

Варто зазначити, що хоча механізм моніторингу та проведення камеральних перевірок був законодавчо впроваджений ще у грудні 2016 року, фактично він запрацював лише у березні 2017 року.

Вітаючи запровадження цього механізму Рада вважає, що варто було б забезпечити більшу обізнаність бізнесу та громадськості про результати його практичного застосування.

Більш детальний аналіз механізму моніторингу та камеральних перевірок (включно з відповідною рекомендацією) міститься нижче у Розділі 3.3 цього Звіту.

18. Розширено повноваження щодо контролю за діяльністю нотаріусів у сфері реєстрації, – Мін'юсту та його територіальним органам надано можливість робити подання до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату при Мін'юсті щодо анулювання свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю⁴⁶.

В цілому зміна є позитивною, однак законодавчо невизначеним залишається критерій для анулювання свідоцтв нотаріусів-порушників.

Рекомендація Ради:

Міністерству юстиції України розглянути доцільність підготовки роз'яснення або внесення змін до відповідних законодавчих актів щодо конкретизації умов (тяжкості порушень) у випадку наявності яких може бути анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

⁴⁵ Див. статтю 37-1 Закону про реєстрацію речових прав; статті 34-1 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

⁴⁶ Див. пункт 2 частини шостої статті 37, пункт 4 частини другої статті 37-1 Закону про реєстрацію речових прав; пункт 2 частини шостої статті 34, пункт 4 частини другої статті 34-1 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

19. Реєстратори та нотаріуси зобов'язані використовувати виключно захищений носій особистих ключів – засіб електронного цифрового підпису, що призначений для зберігання особистого ключа та має вбудовані апаратно-програмні засоби, що забезпечують захист записаних на нього даних від несанкціонованого доступу⁴⁷.

20. Забезпечується захист Державних реєстрів та даних, що у них містяться на технологічному рівні, покликаному унеможливити несанкціоноване втручання.⁴⁸

21. Нотаріусам надано доступ до Державного реєстру актів цивільного стану громадян у режимі «read only»⁴⁹.

Під час посвідчення правочинів визначається обсяг цивільної дієздатності фізичних осіб, які беруть у них участь. При зверненні до нотаріуса за вчиненням правочину, нотаріус перевіряє сімейний стан, оскільки, у разі якщо суб'єкт звернення одружений, необхідна згода дружини чи чоловіка на придбання майна чи його продаж. На підставі інформації з Державного реєстру актів цивільного стану громадян нотаріус буде вчиняти відповідну дію.

Використання нотаріусом Державного реєстру актів цивільного стану громадян унеможливорює звернення до нотаріуса особи, яка діє за дорученням від імені померлої особи. Це унеможливорює відповідні махінації рейдерського характеру.

⁴⁷ Див. посилання № 25.

⁴⁸ Див. зміни, внесені в Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» № 80/94-ВР від 05 липня 1994 року.

⁴⁹ Див. статтю 46-1 Закону України «Про нотаріат» № 3425-XII від 02 вересня 1993 року.

3.1.2 Значення Антирейдерського Закону в боротьбі з найбільш відомими рейдерськими схемами

(а) **Схема № 1. Використання підроблених документів щодо переходу права власності на корпоративні права або нерухоме майно.**

Аналіз скарг, що надходять як на адресу Комісії у сфері державної реєстрації, так і на адресу Ради, свідчить, що однією з найбільш розповсюджених рейдерських схем є заволодіння майном шляхом внесення змін до державних реєстрів на підставі поданих державному реєстратору підроблених рішень органів управління юридичної особи, договорів про відчуження, рішень суду⁵⁰ тощо.

В межах даної схеми рейдери подають реєстратору протокол зборів учасників товариства (чи інші документи, відповідно до яких права переходять до третьої особи), а реєстратор, у свою чергу, здійснює відповідну реєстраційну дію та передає корпоративні права такій особі. Після цього компанія позбавляється податкового кредиту, відшкодовує ПДВ іншим юридичним особам, перераховує кошти на рахунки третіх осіб тощо.

Значення Антирейдерського Закону

З метою вирішення описаної проблеми Антирейдерський Закон:

(1) Встановив обов'язкове нотаріальне посвідчення підписів на основних документах (зокрема, протоколах та установчих документах), які подаються для вчинення реєстраційних дій з корпоративними правами.

(2) Обмежив застосування принципу екстериторіальності під час здійснення реєстраційних дій щодо нерухомого майна та корпоративних прав із загальнодержавного до обласного рівня.⁵¹

⁵⁰ Схема рейдерського захоплення з використанням підроблених судових рішень, з огляду на її поширеність та специфічність, для цілей Звіту виділена в окрему схему та проаналізована далі (Див. Схема № 2).

⁵¹ Вперше принцип екстериторіальності запроваджено з 01 січня 2016 року.

(b) **Схема № 2. Вчинення реєстраційної дії на підставі підробленого або неіснуючого рішення суду.**

Ще однією доволі поширеною рейдерською схемою є використання підроблених судових рішень, на підставі яких здійснюються незаконні реєстраційні дії з речовими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями.

Так, до вступу в силу Антирейдерського Закону законодавство передбачало, що будь-які реєстраційні дії на підставі рішень судів проводяться виключно за зверненням заявника та обов'язково з використанням відомостей з ЄДРСР, отриманих з його офіційного веб-порталу.

Значення Антирейдерського Закону

З метою мінімізації випадків незаконного проведення реєстраційних дій з нерухомим майном та їх обтяженнями на підставі підроблених рішень суду Антирейдерський Закон:

- (1) Встановив, що Державна судова адміністрація України (далі – «**ДСАУ**») у день набрання рішенням суду законної сили, яке передбачає набуття, зміну або припинення речових прав на нерухоме майно, обтяжень таких прав, внесення змін до записів Державного реєстру прав, зупинення реєстраційних дій, внесення запису про скасування державної реєстрації прав або скасування рішення державного реєстратора, забезпечує передачу до Державного реєстру прав примірника такого судового рішення.⁵²

Таким чином, згідно з описаною новелою Антирейдерського Закону, обов'язок з інформування державних реєстраторів про набрання законної сили судових рішень щодо набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень перекладено з заявників на окремий орган – ДСАУ, чим

фактично мінімізовано ризик вчинення реєстраційних дій на підставі підроблених рішень.

- (2) Зобов'язав державного реєстратора при проведенні державної реєстрації права власності та інших речових прав на підставі рішення суду перевіряти наявність, дійсність та зміст такого рішення у Єдиному державному реєстрі судових рішень. При цьому у випадку, якщо документ не знайдено, реєстратор зобов'язаний звернутися до відповідного суду із запитом щодо оригінальності та наявності поданого заявником рішення суду. При цьому направлення запиту до суду про отримання копії рішення суду є самостійною підставою для зупинення розгляду заяви про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.
- (3) Передбачив інтегрованість реєстрів нерухомості, бізнесу та судових рішень, для уникнення зайвих перевірок та запитів і гарантування того, що реєстраційні дії будуть здійснюватися винятково на підставі законних рішень суду.

⁵² Стаття 31-1 Закону про реєстрацію речових прав.

В той же час, **до запровадження інформаційної взаємодії** між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним державним реєстром судових рішень, а також у разі проведення реєстраційних дій на підставі рішень судів, що набрали законної сили, **реєстраційні дії на підставі рішень судів проводяться за зверненням заявника.**⁵³

Що стосується здійснення реєстраційних дій з корпоративними правами, то порядок виконання судових рішень у сфері державної реєстрації корпоративних прав є по своїй суті тотожним порядку реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

(с) **Схема № 3. «Підкуп» реєстратора або нотаріуса.**

Відсутність ефективного механізму притягнення до відповідальності державних реєстраторів уможлилювала змови останніх з рейдерами та безпідставне внесення змін до державних реєстрів.

Значення Антирейдерського Закону

З метою боротьби з недобросовісними реєстраторами Антирейдерським Законом:

(1) Посилено адміністративну та кримінальну відповідальність суб'єктів реєстраційних дій, що має стати стримуючим фактором для учасників незаконної змови та має дозволити притягнути до відповідальності як державних реєстраторів так і заявників.

(2) У разі виявлення порушень порядку державної реєстрації прав державними реєстраторами, уповноваженими особами суб'єктів державної реєстрації прав відповідною постійною комісією з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації готується подання до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату при Мін'юсті щодо анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

⁵³ Див. частину другу розділу II Прикінцевих та перехідних положень Закону про реєстрацію речових прав.

(d) Схема № 4. Викрадення електронного ключа реєстратора.

Рейдери «зламують» комп'ютер реєстратора чи нотаріуса та дистанційно «зчитують» ключ, під яким останній заходить у реєстри для проведення реєстраційних дій. Від імені реєстратора чи нотаріуса злочинці вчиняють незаконні операції з майном, з метою оформлення відчуження його на користь третіх осіб.

Часто таку схему поєднують зі схемою № 3, коли реєстратор чи нотаріус «забуває» встановити необхідне програмне забезпечення або просто навмисно залишає карту флеш-пам'яті з електронним ключем у комп'ютері, а потім «випадково» форматує жорсткий диск.

Значення Антирейдерського Закону

(1) реєстраторів та нотаріусів законодавчо зобов'язано використовувати захищений носій особистих ключів – надійний засіб електронного цифрового підпису. Він призначений для зберігання особистого ключа та має вбудовані апаратно-програмні засоби, які захищають записані на нього дані.

(2) передбачено перехід на захищені носії особистих ключів всіх державних реєстраторів нерухомості та бізнесу⁵⁴.

(e) Схема № 5. Перехід до модельного статуту.

До 02 листопада 2016 року Закон про державну реєстрацію не передбачав обов'язковості нотаріального посвідчення підписів на рішення уповноваженого органу управління юридичної особи, на установчих документах юридичної особи та інших документах, що подаються для державної реєстрації змін до відомостей про таку особу⁵⁵.

Більш того, такі документи для проведення державної реєстрації можливо було подавати суб'єкту державної реєстрації незалежно від місцезнаходження юридичної особи, що теж призводило до певних махінацій зловмисниками⁵⁶.

З огляду на це, рейдери, з метою захоплення бізнесу, на підставі підробних документів (установчих документів та протоколів керівних органів управління), вносили зміни до відомостей про юридичну особу та переходили на модельний статут, за якого достатньою підставою для вчинення будь-яких реєстраційних дій була лише наявність нотаріально незавірених оригіналів протоколів вищого керівного органу юридичної особи.

⁵⁴ Див. зміни внесені до статті 5 Закону України «Про електронний цифровий підпис» № 852-IV від 22 травня 2003 року.

⁵⁵ Стаття 15 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

⁵⁶ Стаття 4 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

Значення Антирейдерського Закону

Описана схема «обеззброєна» законодавчим закріпленням обов'язковості нотаріального посвідчення підписів на основних документах, які подаються для вчинення

реєстраційної дії з корпоративними правами. Окрім цього, тут також застосовується законодавчий механізм, що протидіє застосуванню схеми № 1.

(f) **Схема № 6. Незаконне внесення об'єкта нерухомості у статутний капітал.**

За такої схеми відбувалася незаконна передача майна, без відома його власника або співвласника, до статутного капіталу (новоствореної або вже існуючої) юридичної особи. При цьому такі власники / співвласники, одночасно з внесенням майна до статутного капіталу, втрачали майнові права на таке майно та, натомість, ставали власниками корпоративних прав пропорційно внесеному майну. Після цього рейдери, з метою подальшого відчуження

прав на внесений до статутного капіталу об'єкт, продавали його або віддавали його в якості застави або іпотеки.

Донедавна наведена схема була можливою з огляду на, зокрема, відсутність законодавчої вимоги нотаріального засвідчення справжності підписів на акті приймання-передачі майна (або іншому документі, що підтверджує факт передачі такого майна у власність юридичної особи як внеску).

Значення Постанови Кабінету Міністрів України № 806 від 09 листопада 2016 року

Для державної реєстрації права власності у зв'язку з передачею майна у власність юридичної особи (наприклад, в якості внеску до статутного капіталу) відповідному державному реєстратору, зокрема, має бути надано **акт приймання-передачі майна або інший документ, що підтверджує факт передачі такого майна.**⁵⁷

При цьому, згідно з новою редакцією Постанови Кабінету Міністрів України № 1127 від 25 грудня 2015 року, застосування

описаної схеми фактично унеможливлено. Так, починаючи з 16 листопада 2016 року, обов'язком державних реєстраторів стало **засвідчення справжності підписів на актах приймання-передачі майна або інших документах, що підтверджують факт передачі такого майна** у відповідності до вимог, передбачених Законом України «Про нотаріат» № 3425-XII від 02 вересня 1993 року.⁵⁸

⁵⁷ Див. пункти 48, 50 Порядку реєстрації речових прав.

⁵⁸ Див. зміни, внесені постановою Кабінету Міністрів України № 806 від 09 листопада 2016 року «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань державної реєстрації» до Порядку реєстрації речових прав.

3.2 Постійно діючі комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації

3.2.1 Організаційна структура та компетенція

З 01 січня 2016 року в Україні запрацювала реформована система надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації бізнесу та нерухомості.⁵⁹ Основними рисами цієї реформи була демонополізація та децентралізація відповідних послуг шляхом ліквідації Державної реєстраційної служби України та запровадження принципу екстериторіальності. Однією зі складових цієї реформи стало також і запровадження дворівневої системи відомчого (адміністративного) оскарження рішень, дій або бездіяльності державних реєстраторів та суб'єктів державної реєстрації⁶⁰.

Так, кожна особа, яка вважає, що її права у сфері державної реєстрації порушено, перш ніж звернутися до суду, може звернутися зі скаргою до Мін'юсту або його територіальних органів, при яких утворені відповідні постійно діючі комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації (далі разом – «Комісії» або окремо – «Комісія»).

Перший рівень адміністративного оскарження утворюють Головні територіальні управління юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, які розглядають скарги на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів та суб'єктів державної реєстрації, які здійснюють діяльність у межах територій, на яких діють відповідні територіальні органи.⁶¹

Другий рівень утворює Комісія у сфері державної реєстрації, яка діє у якості постійно діючого колегіального консультативно-дорадчого органу при Мін'юсті. До компетенції даної комісії, у свою чергу, віднесено розгляд скарг:

- (1) на проведені державним реєстратором бізнесу реєстраційні дії (крім випадків, якщо такі реєстраційні дії проведено на підставі рішення суду);
- (2) на рішення державного реєстратора нерухомості про державну реєстрацію прав (крім випадків, коли таке право набуто на підставі рішення суду, а також коли щодо нерухомого майна наявний судовий спір);
- (3) на рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Мін'юсту.

Іншими словами, **в якості механізму досудового (відомчого) адміністративного оскарження Комісії володіють компетенцією лише в частині оскарження рішень, дій або бездіяльності державних реєстраторів або суб'єктів державної реєстрації. Відтак, до Комісій не можна оскаржити документи (рішення), на підставі яких вчинено проблемну реєстраційну дію. Відтак, компетенція Комісій не розповсюджується на вирішення корпоративних конфліктів по суті.**

⁵⁹ 13 грудня 2015 року набрали чинності Закони № 834-VIII та № 835-VIII.

⁶⁰ Згідно з пунктом 2 Порядку розгляду скарг, для забезпечення розгляду скарг Міністерством юстиції України та його територіальними органами утворені постійно діючі комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації.

⁶¹ До їх компетенції, зокрема, належить розгляд скарг на (i) рішення (крім рішення, на підставі якого проведено реєстраційну дію), дії або бездіяльність державного реєстратора бізнесу; (ii) рішення (крім рішення про державну реєстрацію прав), дії або бездіяльність державного реєстратора нерухомості; та (iii) дії або бездіяльність суб'єктів державної реєстрації. Див. статтю 34 Закону про реєстрацію юридичних осіб та статтю 37 Закону про реєстрацію речових прав.

3.2.2 Критерії прийнятності скарг

До початку розгляду скарг по суті Комісії мають дослідити їх на предмет дотримання наступних критеріїв прийнятності:

- 1) чи віднесено розгляд скарги відповідно до повноважень суб'єкта розгляду скарги (належний суб'єкт розгляду скарги);
- 2) чи дотримано вимоги законодавства щодо строків подання скарги та вимог щодо її оформлення;
- 3) чи наявні (відсутні) інші скарги у суб'єкта розгляду скарги⁶².

При цьому суб'єкт розгляду скарги (Мін'юст або його територіальні органи) Комісії відмовляють у задоволенні скарги якщо:

- 1) скарга оформлена без дотримання визначених чинним законодавством вимог;
- 2) на момент прийняття рішення про задоволення скарги проведено наступну реєстраційну дію щодо юридичної особи або фізичної особи-підприємця / відбулася державна реєстрація цього ж права за особою, іншою ніж та, яка зазначена в рішенні, що оскаржується;
- 3) є інформація про судові рішення або ухвалу про відмову від позову з такого самого предмета спору, про визнання позову відповідачем або затвердження мирової угоди сторін;
- 4) є інформація про судові провадження у зв'язку зі спором між тими самими сторонами, з такого самого предмета і тієї самої підстави;
- 5) є рішення цього ж органу з такого самого питання;
- 6) в органі триває розгляд скарги з такого самого питання від цього самого скажника;
- 7) скарга подана особою, яка не має на це повноважень;
- 8) закінчився встановлений законом строк подання скарги;
- 9) розгляд питань, порушених у скарзі, не належить до компетенції органу.

⁶² Пункт 5 Порядку розгляду скарг.

3.2.3 Типи рішень

За результатами розгляду скарг, що надходять, Комісії приймають вмотивоване рішення про:

- (1) відмову у задоволенні скарги;
- (2) задоволення (повне чи часткове) скарги шляхом прийняття рішення про:
 - a) скасування реєстраційної дії, скасування рішення територіального органу Мін'юсту, прийнятого за результатами розгляду скарги;
 - b) скасування рішення про відмову в державній реєстрації та проведення державної реєстрації;
 - c) внесення змін до записів ДРРПНМ та/або виправлення технічної помилки, допущеної державним реєстратором;
 - d) тимчасове блокування доступу державного реєстратора до ДРРПНМ або ЄДР;
 - e) анулювання доступу державного реєстратора до ДРРПНМ або ЄДР;
 - f) скасування акредитації суб'єкта державної реєстрації;

g) притягнення до дисциплінарної відповідальності посадової особи територіального органу Мін'юсту;

h) направлення до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату при Мін'юсті подання щодо анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

Згадані рішення Комісій оформлюються **висновками**, які підписуються Головою комісії, секретарем та членами комісії, що брали участь у засіданні комісії.⁶³ За результатами розгляду скарги суб'єкт розгляду скарги (Мін'юст або його територіальні органи) на підставі висновків Комісії приймає мотивоване рішення у формі **наказу** про задоволення або про відмову в задоволенні скарги з підстав, передбачених законодавством⁶⁴. При цьому, варто зазначити, що обов'язковими до виконання є лише **накази** суб'єктів розгляду скарг (Мін'юсту або його територіальних органів), проте аж ніяк не **висновки Комісії**, які мають виключно рекомендаційний характер та не є обов'язковими для прийняття відповідних наказів⁶⁵.

⁶³ Стаття 8 розділу III Положення про Комісію з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України № 37/5 від 12 січня 2016 року.

⁶⁴ Пункт 12 Порядку розгляду скарг.

⁶⁵ Аналогічна правова позиція викладена, зокрема, в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 07 червня 2017 року у справі № К/800/35906/16 (<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67196825#>).

3.2.4 Аналіз критики діяльності постійних комісій

На думку Ради, запровадження механізму досудового оскарження реєстраційних дій шляхом звернення до постійно діючих комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації є беззаперечно позитивним явищем.

Так, як свідчать статистичні дані надані Раді Мінюстом, станом на 01 липня 2017 року Міністерством розглянуто по суті **1 389 скарг**, з яких задоволено **830**. При цьому варто зазначити, що скарги, які не були допущені до розгляду по суті, не стосувалися компетенції органів Мін'юсту; складені з порушеннями; перенаправлені до відповідних територіальних органів Мін'юсту; або по своїй правовій природі належали до категорії звернень громадян. Останні, відповідно, розглядалися Мін'юстом як звернення громадян без розгляду Комісією. Також варто зазначити, що порівняно з 2016 роком, у 2017 році кількість скарг, допущених до розгляду по суті у сфері бізнесу (корпоративні питання), різко знизилася: з **369** скарг у 2016 році до 63 скарг за першу половину 2017 року.

Водночас, Раді добре відомо, що окремі елементи статусу і практичної діяльності Комісії є предметом критики у професійному середовищі. Нижче критично проаналізована основна аргументація, акумульована Радою під час роботи над Звітом.

(а) Відсутність належної прозорості та публічності

Оскільки висновки Комісій та/або відповідні накази суб'єктів розгляду скарг не оприлюднюються, подібна непрозорість тлумачиться як прояв наявності корупційної складової.

Рада зазначає, що за зверненням сторін Мін'юст зобов'язаний надати їм скаргу, документи, подані під час її розгляду, а також прийняте рішення. Крім того, будь-яка особа

може отримати висновок Комісії у відповідь на запит про надання доступу до публічної інформації.

(b) Наявність квазі-судової компетенції

Використовується аргумент, що наявність у суб'єктів розгляду скарг (Мін'юсту або його територіальних органів) можливості самостійно і на власний розсуд скасовувати реєстраційні записи в державних реєстрах фактично наділяє їх квазі-судовою компетенцією вирішувати по суті спори про право власності, – а це, у свою чергу, може бути самостійною підставою для виникнення нових судових спорів у майбутньому.

Тут важливо зазначити, що рішення Комісій не мають преюдиційного значення. Іншими словами, точка зору щодо законності тої чи іншої реєстраційної дії, яка міститься у висновку Комісій та/або відповідних наказах суб'єктів розгляду скарг, не є наперед встановленим (доконаним) фактом для суду, у провадженні якого знаходиться позов з того самого питання.

При цьому згідно з оприлюдненими Раді статистичними даними Мін'юсту, лише 0,3% оскаржених в судовому порядку рішень суб'єктів розгляду скарг були, зрештою, скасовані.

(с) Скасування «ланцюга» реєстраційних дій порушує закон

Одна з найпоширеніших схем рейдерства полягає в тому, що перша реєстраційна дія проводиться з порушеннями (наприклад, на підставі підроблених документів чи з порушенням процедури), а в подальшому об'єкт права власності переоформлюється «по ланцюгу» добросовісних набувачів вже без порушень з боку реєстраторів чи сторін правочину.

Деякі з опитаних Радою експертів констатували, що, на їх думку, позитивний ефект від роботи Комісії дотепер полягав саме в тому, що, встановивши факт порушення прав заявника при першій реєстраційній дії, остання могла скасувати не лише першу дію але й всі наступні реєстрації «у ланцюгу» рейдерських дій. При цьому, на думку експертів, така практика вочевидь не узгоджується з вимогами законодавства, оскільки, за загальним правилом, у скасуванні реєстраційної дії має бути відмовлено якщо «... на момент прийняття рішення за результатом розгляду скарги відбулася державна реєстрація ... права за іншою особою, ніж зазначена в рішенні, що оскаржується».⁶⁶

В той же час, під час роботи над Звітом, Рада з'ясувала, що, з точки зору Мін'юсту, вищезазначена норма не позбавляє заявника, – який вважає, що його права порушено наступними реєстраційними діями, – права подати **додаток до скарги**, в якому додатково зазначити реквізити й інших рішень державних реєстраторів, які він бажає оскаржити. Серед іншого, цьому має сприяти й той факт, що інформація, яка міститься в державних реєстрах, є відкритою, а нові записи стають доступним для перегляду одразу після їх внесення.

Більше того, Мін'юст запевнив Раду, що практика подачі додатків до скарги є доволі розповсюдженою.

(d) Неефективність при несанкціонованому втручанні до реєстрів

Стверджується, що Комісія є неефективною у випадку оскарження реєстраційної дії, яка відбулася внаслідок нібито несанкціонованого втручання в роботу електронних баз даних державних реєстрів.

Поряд із цим слід визнати, що в такому випадку Комісія не володіє необхідною компетенцією, оскільки факт несанкціонованого доступу до реєстру може бути встановлений лише компетентними органами, наприклад на підставі рішення суду та / або компетентним підрозділом Національної поліції України. Тут також варто відзначити, що Комісії не розглядають скарги на дії або бездіяльність державних реєстраторів, якщо між сторонами є судовий спір з цих самих питань.

(e) Неефективність при порушенні правил територіальності

Тут об'єктом критики є ситуації, коли Комісії відмовляються скасовувати реєстраційні дії, вчинені з порушенням існуючих правил територіальності.

Варто відзначити, що хоча Антирейдерським Законом й обмежено принцип екстериторіальності, Мін'юст підтвердив, що, на практиці, дійсно зустрічаються поодинокі випадки реєстрації поза межами території, на якій законодавством встановлена можливість проведення реєстраційних дій.

Більше того, Рада з'ясувала, що коли державним реєстратором формально виконано всі вимоги законодавства, проте не дотримано правил територіальності, Комісія, як правило, приймає рішення про притягнення такого реєстратора до адміністративної відповідальності та/або блокування/анулювання доступу до Реєстрів, але без скасування відповідної реєстраційної дії.

Все ж, позиція Ради полягає в тому, що порушення правил територіальності є, перш за все, доволі серйозним процесуальним порушенням. Крім того, перспектива бути притягнутим до персональної дисциплінарної відповідальності не сприймається Радою як достатня умова, яка б, в принципі, виключала свідоме порушення територіальності як елемент тої чи іншої рейдерської схеми.

⁶⁶ Відповідно до пункту 2 частини восьмої статті 37 Закону про реєстрацію речових прав (аналогічно – в частині восьмій статті 34 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

Рекомендації Ради:

Запобігти вчиненню реєстраційних дій з порушенням територіальності:

- (1) Передбачивши, що порушення територіальності є обов'язковою підставою для скасування Комісією реєстраційної дії; для цього Мін'юсту необхідно ініціювати внесення відповідних змін до частини п'ятої статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 01 липня 2004 року та частини другої статті 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних

осіб – підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 15 травня 2003 року;

та/або

- (2) Виключивши можливість порушення правил територіальності на технічному рівні; для цього Міністерству юстиції у співпраці з Державним підприємством «Національні інформаційні системи» внести відповідні зміни до програмного забезпечення відповідних державних реєстрів.

(f) Неефективність при наявності суперечностей з раніше зареєстрованими речовими правами

Критики зазначають й ситуації, коли Комісії нібито відмовляються скасовувати реєстраційні дії, вчинені державним реєстратором при наявності суперечності з раніше зареєстрованими речовими правами на нерухоме майно та їх

обтяженнями або всупереч заяві власника про заборону вчинення реєстраційних дій.

Поряд з цим закон прямо передбачає, що однією з підстав для прийняття рішення про відмову у проведенні державної реєстрації прав є *«наявність суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими речовими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями»*.⁶⁷

⁶⁷ Див. частину першу статті 24 Закону про реєстрацію речових прав.

Відтак, Мін'юст запевнив Раду, що у разі, якщо Комісією буде встановлено факт існування такої суперечності, відповідний суб'єкт розгляду скарг (Мін'юст або його територіальний орган) мусить прийняти рішення у формі наказу про скасування рішення державного реєстратора прав на нерухоме майно.⁶⁸

(г) Неефективність, коли реєстраційна дія здійснена на підставі підроблених документів

Деякі експерти критикують Комісію за відмову скасовувати реєстраційні дії, коли наявні в матеріалах скарги докази вочевидь безспірно підтверджують, що рішення про реєстрацію прийнято державним реєстратором на підставі підроблених документів.

Як і у випадку із нібито несанкціонованим досупом до реєстрів тут теж слід визнати, що Комісії не наділені відповідною компетенцією, адже з'ясувати чи документи, подані для проведення державної реєстрації є підробленими може тільки суд. Оскільки члени Комісії не є експертами у відповідних галузях, а Комісія не є органом судової влади, під час розгляду скарги неможливо, з юридичної точки зору, dokonano встановити, що певний документ є підробленим.

Поряд цим, якщо під час розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора у суб'єкта розгляду скарг (Мін'юсту або його територіального органу) виникає сумнів щодо справжності поданих документів, вони зобов'язані повідомити про це відповідні правоохоронні органи.⁶⁹

3.3 Механізм відомчого контролю державних реєстраторів

У березні 2017 року в Україні запрацював механізм відомчого контролю за діяльністю майже 10 000 державних реєстраторів (включно з нотаріусами), покликаний реагувати на процесуальні зловживання,

допущені ними під час здійснення реєстраційних дій шляхом здійснення постійного моніторингу та проведення вибіркового камерального перевірок⁷⁰.

⁶⁸ Див. частину першу статті 18 Закону про реєстрацію речових прав.

⁶⁹ Див. частину першу статті 36 Закону про реєстрацію речових прав.

⁷⁰ Функціонування такого механізму законодавчо передбачене: (1) Законом про реєстрацію речових прав; (2) Законом про реєстрацію юридичних осіб; та (3) Порядком здійснення контролю у сфері державної реєстрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 990 від 21 грудня 2016 року (далі – «Порядок здійснення контролю»).

3.3.1 Моніторинг та камеральні перевірки

забезпечують систематичну вибіркочу перевірку дотримання суб'єктами державної реєстрації⁷¹ законодавства під час проведення реєстраційних дій за вичерпним переліком критеріїв:

- порушення строків реєстрації;
- проведення реєстраційних дій в неробочий час;
- відсутність у реєстрах електронних копій документів, поданих для державної реєстрації, виготовлених шляхом їх сканування;
- проведення реєстрації на підставі рішень суду;
- скасування (видалення) записів з реєстрів;
- державні реєстратори та/або суб'єкти державної реєстрації, визначені Мін'юстом⁷².

Виявлення у процесі моніторингу настання одного або декількох з вищезазначених критеріїв становить підставу для проведення так званої «**камеральної перевірки**» – безвиїзної перевірки дій реєстратора, яка проводиться протягом 14 робочих днів на

підставі наказу Мін'юсту, яким утворюється комісія у складі не менше трьох осіб⁷³.

Наслідком камеральної перевірки може бути:

- тимчасове обмеження або анулювання доступу до реєстру;
- передача матеріалів до правоохоронних органів;
- притягнення до адміністративної відповідальності реєстратора, уповноваженої особи суб'єкта реєстрації;
- направлення до Вищої кваліфікаційної комісії нотаріату подання щодо анулювання свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю;
- скасування акредитації суб'єкта державної реєстрації⁷⁴.

Так, згідно з інформацією Мін'юсту, **станом на 01 липня 2017 року** за наслідками **174** камеральних перевірок, **120** державним реєстраторам тимчасово заблоковано доступ до державних реєстрів, а для **13** реєстраторів – назавжди.

⁷¹ Маються на увазі державні реєстратори прав на нерухоме майно, державні реєстратори юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, уповноважені особи суб'єктів державної реєстрації

⁷² Пункт 4 Порядку здійснення контролю.

⁷³ Пункт 6 Порядку здійснення контролю.

⁷⁴ Наведене передбачено пунктом 11 Порядку здійснення контролю, статтями 37-1 Закону про реєстрацію речових прав та 34-1 Закону про реєстрацію юридичних осіб

3.3.2 Типові помилки державних реєстраторів

Згідно з даними, наданими Мін'юстом, в процесі вчинення реєстраційних дій державні реєстратори допускають наступні типові помилки.

- (1) Не готуються електронні копії документів, що подаються заявниками для проведення реєстраційних дій.⁷⁵
- (2) Порушується законодавчо визначена послідовність вчинення реєстраційних дій.⁷⁶
- (3) Порушуються законодавчо встановлені строки проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень.⁷⁷
- (4) Порушуються правила територіальності.⁷⁸
- (5) Не формується друкований образ рішення про державну реєстрацію, чим порушують вимоги законодавства щодо оформлення рішення про державну реєстрацію прав та їх обтяжень.⁷⁹
- (6) Не здійснюється пошук відомостей у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно або здійснюють пошук не за всіма ідентифікаторами (може бути порушенням виключно у разі, якщо реєстраційну дію проведено за наявності підстав для відмови).⁸⁰
- (7) Не дотримується черговість розгляду заяв про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень (може бути порушенням виключно у разі, якщо проведено реєстрацію за наявності раніше зареєстрованої заяви).⁸¹
- (8) Порушуються вимоги Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 01 липня 2004 року щодо розміру адміністративного збору, який сплачується за проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень.⁸²
- (9) Державна реєстрація прав здійснюється на підставі документів, що не встановлюють право власності або інші речові права на нерухоме майно.⁸³
- (10) Державна реєстрація прав здійснюється без довідки від органів влади, підприємств, установ та організацій, які відповідно до законодавства проводили оформлення (реєстрацію) прав за відсутності відомостей про реєстрацію права власності на нерухоме майно в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та Реєстрі прав власності на нерухоме майно (є невід'ємною архівною складовою частиною Державного реєстру речових прав на нерухоме майно).⁸⁴
- (11) Під час проведення державної реєстрації прав та їх обтяжень не використовуються дані єдиних реєстрів.⁸⁵

⁷⁵ Стаття 16 Закону про реєстрацію речових прав, пункти 9, 10 Порядку реєстрації речових прав та пункт 56 Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 1141 від 26 жовтня 2011 року (далі – «**Порядок ведення Державного реєстру прав**»)

⁷⁶ Частина перша статті 18 Закону про реєстрацію речових прав.

⁷⁷ Стаття 19 Закону про реєстрацію речових прав.

⁷⁸ Частина п'ята статті 3 Закону про реєстрацію речових прав.

⁷⁹ Пункт 15 Порядку ведення Державного реєстру прав та Вимоги до оформлення заяв та рішень у сфері державної реєстрації прав на нерухоме майно, затвердженими наказом Міністерства юстиції України № 3276/5 від 21 листопада 2016 року.

⁸⁰ Пункти 10, 11 Порядку ведення Державного реєстру прав.

⁸¹ Частина 8 статті 18 Закону про реєстрацію речових прав та пункт 13 Порядку ведення Державного реєстру прав.

⁸² Частина четверта, сьома статті 34 Закону про реєстрацію речових прав.

⁸³ Пункт 4 частини першої статті 3 Закону про реєстрацію речових прав, стаття 27 Закону про реєстрацію речових прав.

⁸⁴ Стаття 13 Закону про реєстрацію речових прав.

⁸⁵ Стаття 10 Закону про реєстрацію речових прав.

3.3.3 Критика механізму та пропозиції щодо його удосконалення

В цілому Рада схвально оцінює запровадження відомчого механізму контролю за діяльністю державних реєстраторів та перші результати його роботи. Водночас, деякі з опитаних Радою експертів вказують на нібито недостатню пропорційність накладених санкцій⁸⁶ та відсутність належного публічного оприлюднення результатів камеральних перевірок.

Рада погоджується, що механізм моніторингу та камеральних перевірок державних реєстраторів має застосовуватися об'єктивно, а результати оприлюднюватися в належному обсязі.

В цьому сенсі, оскільки наказ Мін'юсту про проведення камеральної перевірки в обов'язковому порядку розміщується на офіційному веб-сайті, то, на думку Ради,

цілком логічним є й наступне оприлюднення результатів таких перевірок. Таким чином, оскільки за наслідками камеральної перевірки не завжди застосовуються санкції до державних реєстраторів, оприлюднення результатів камеральних перевірок має запобігти можливному негативному впливу на ділову репутацію та імідж доброчесних державних реєстраторів.

Крім того, Рада підтримує позицію Мін'юсту, висловлену під час роботи над Звітом, який запропонував доводити до відома громадськості інформацію стосовно нотаріусів, яким заблоковано/анульовано доступ до Реєстрів шляхом оприлюднення такої інформації у Єдиному реєстрі нотаріусів.

Рекомендації Ради:

З метою забезпечення об'єктивного застосування механізму моніторингу та камеральних перевірок державних реєстраторів та належного оприлюднення відповідних результатів Мін'юсту:

- (1) доцільно розглянути можливість публічного оприлюднення результатів камеральних перевірок;
- (2) ініціювати внесення змін до Єдиного реєстру нотаріусів, які б передбачали

оприлюднення інформації стосовно нотаріусів, яким заблоковано/анульовано доступ до державних реєстрів;

- (3) розробити узагальнені роз'яснення для державних реєстраторів з метою мінімізації допущення типових помилок, які допускаються ними в процесі вчинення реєстраційних дій.

⁸⁶ Так, відзначається, що деяким нотаріусам та державним реєстраторам анульовано доступ до реєстрів за незначні процедурні порушення (наприклад, неправильно оформлену квитанцію), в той час як інші реєстратори, що систематично порушують існуючі процедурні вимоги, нібито не понесли за це належної відповідальності.

3.4 Стан правоохоронної системи

Аналіз змісту скарг, що надходять на адресу Ради свідчить про те, що рейдерство, як явище, могло б бути менш розповсюдженим за умов більш ефективної роботи правоохоронних органів по розслідуванню відповідних складів злочину та притягненню винних осіб до відповідальності.

Рада, зокрема, виявила, що тривале та, подекуди, неефективне досудове розслідування «рейдерських» злочинів зумовлене, в першу чергу, відсутністю єдиного підходу до розслідування відповідних складів злочинів з боку правоохоронних органів.

В той же час, самі правоохоронці скаржаться на різке збільшення кількості зареєстрованих кримінальних проваджень на одного слідчого, що стало наслідком скасування інституту дізнання із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – «КПК України») від 13 квітня 2012 року.

Зважаючи на прогнозоване збільшення навантаження на слідчих органів внутрішніх справ, у 2012 році їх штатну чисельність було збільшено на 1,2 тисяч одиниць (+16,7%). Однак ці заходи не змогли суттєво покращити ситуацію. Так за інформацією, наданою Департаментом методологічної, організаційної та аналітичної роботи Головного слідчого управління Національної поліції України, станом на 2017 рік, навантаження на одного слідчого, у порівнянні із 2011 роком, зросло практично втричі (170 проваджень у 2017 році проти 60 у 2011 році).

Першу спробу уніфікувати підхід до розслідування фактів рейдерства зроблено ще наприкінці 2013 року, коли КК України доповнено статтею 206-2 «Протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації»⁸⁷. Крім того, притягнути до

відповідальності пов'язаних із рейдерськими схемами осіб, які займають вищі державні посади, стало можливим по складу злочину передбаченому у статті 206-2 КК України «Протиправне заволодіння майном підприємства», який віднесено до підслідності детективів Національного Антикорупційного Бюро України (далі – «НАБУ»). Відповідні зміни внесені в статті 216 Кримінального процесуального кодексу України влітку 2015 року.⁸⁸

З прийняттям Антирейдерського Закону здійснена чергова спроба внести визначеність у кримінально-правову кваліфікацію «рейдерських» злочинів. Зокрема, стаття 206 КК України «Протидія законній господарській діяльності» зараз доповнена таким самостійним складом злочину як «захоплення цілісного майнового комплексу, його частини, будівель..., незаконне обмеження чи припинення діяльності на цих об'єктах, обмеження доступу до них». Також внесені зміни до статей 358, 365-2 КК України про які йдеться більш детально в Розділі 3.1.1 цього Звіту «Основні новели Антирейдерського Закону».

Втім, з точки зору забезпечення ефективності досудового розслідування «рейдерських злочинів», такі зміни, з об'єктивних причин, не виявилися настільки ефективними як того вимагають сучасні реалії. Причина в тому, що в більшості випадків вищезазначені норми КК України є такими, що відсилають до відповідних норм господарського та цивільного законодавства, які, в свою чергу, також є заплутаними та/або неконкретними.

Так, стаття 206-2 КК України «Протиправне заволодіння майном підприємства» передбачає відповідальність за протиправне заволодіння майном підприємства з використанням підроблених або викрадених документів. В той же час, питання правової кваліфікації «рейдерських» злочинів

⁸⁷ Див. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання діяльності юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» № 642-VII від 10 жовтня 2013 року.

⁸⁸ Див. Закон України «Про внесення зміни до статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо уточнення підслідності Національного антикорупційного бюро України» № 628-VIII від 16 липня 2015 року.

саме за статтями 206, 206-2 КК України є доволі складним завданням, адже об'єктивна сторона цього злочину включає в себе ознаки підробки документів (стаття 358 КК України), або зловживання повноваженнями особою, яка надає публічні послуги (стаття 365-2 КК України). На практиці це означає, що розслідування злочинів за статтями 206, 206-2 КК України потребують значного обсягу роботи по доказуванню. Відтак, для слідчого набагато простіше довести факт підробки документів аніж факт перешкодження законній господарській діяльності.

Тому, у своїй роботі Рада спостерігає, що досудове розслідування «рейдерських» злочинів часто проводиться за ознаками шахрайства (стаття 190 КК України), зловживання повноваженнями особою, яка надає публічні послуги (стаття 365-2 КК України), викрадення документів (стаття 357 КК України), підробки документів (стаття 358 КК України) аніж за ознаками протиправного заволодіння майном (стаття 206-2 КК України) чи протидії господарській діяльності (стаття 206 КК України).

Для бізнесу, що постраждав від рейдерських атак така ситуація є тривожною, адже притягнення до відповідальності особи, яка здійснила підробку документа чи допустила службове недбалство не означає притягнення до відповідальності організатора рейдерської атаки.

Так, проаналізувавши статистику результатів досудового розслідування за такими профільними «антирейдерськими» складами злочину як «Протидія законній господарській діяльності (стаття 206 КК України) та «Протиправне заволодіння майном підприємства» (стаття 206-2 КК України), Рада виявила, що кількість обвинувальних вироків за цими статтями є вкрай низькою.

За офіційними статистичними даними про зареєстровані кримінальні провадження та результати їх досудового розслідування, які оприлюднюються на сайті Генеральної Прокуратури України⁸⁹, в 2016 році за

ознаками злочину передбаченому стаття 206-2 КК України («Протиправне заволодіння майном підприємства») правоохоронними органами зареєстровано 78 кримінальних проваджень, причому з обвинувальним актом до суду направлено лише два провадження. За 5 місяців 2017 року за статтею 206-2 КК України зареєстровано 42 провадження, причому станом на 31 травня 2017 року досудове розслідування по жодному із них не завершено.

В свою чергу, за статтею 206 КК України («Протидія законній господарській діяльності»), за 5 місяців 2017 року правоохоронними органами зареєстровано 120 відповідних проваджень та лише 2 передано до суду з обвинувальними актом.

Що ж стосується «рейдерських» злочинів, віднесених до підслідності НАБУ, то згідно з інформацією, наданою НАБУ, та у відповідності до статистичних показників Генеральної Прокуратури України⁹⁰, у 2016 році детективами НАБУ розпочато лише 2 кримінальних провадження за статтею 206-2 КК України («Протиправне заволодіння майном підприємства»). Протягом січня – травня 2017 року детективами НАБУ не зареєстровано жодного кримінального провадження за статтею 206-2 КК України («Протиправне заволодіння майном підприємства»).

Власне НАБУ також підтвердило Раді, що проблеми розслідування «рейдерських» злочинів зумовлені, зокрема, відсутністю вагомості судової та слідчої практики розслідування злочину, передбаченого статтею 206-2 КК України («Протиправне заволодіння майном підприємства»), а також відсутністю єдиного методологічного підходу до розслідування «рейдерських» злочинів.

Рада відзначає, що навіть ті справи по розслідуванню «рейдерських» злочинів, по яких правоохоронні органи одразу розпочинають досудове розслідування, часто-густо розслідуються неефективно та не дають постраждалим особам можливостей

⁸⁹ <http://www.gp.gov.ua/ua/statinfo.html>

⁹⁰ Див. посилання № 89.

для припинення протиправної поведінки відносно їх майна. До прикладу, постраждала особа не завжди може отримати статус потерпілого у кримінальному провадженні в позасудовому порядку. Ті заявники, яким надано статус потерпілого тривалий час не можуть домогтися застосування заходів забезпечення кримінального провадження⁹¹ таких як тимчасовий доступ до документів,

або арешт майна. У справах де об'єктом рейдерської атаки стало майно підприємства, значення такого кроку з боку слідчого як оперативне накладення арешту на об'єкт посягання є вкрай важливим, адже це може запобігти подальшому відчуженню такого майна на користь третіх осіб та забезпечити можливість повернення майна його законному власнику.

Вищезазначені складнощі із розслідуванням "рейдерських" злочинів можуть бути проілюстровані наступними справами з практики Ради:

СПРАВА №1.

Скарга на бездіяльність слідчого Національної поліції

Скаржник звернувся до Ради із скаргою на неефективність досудового розслідування кримінального провадження за статтю 190 КК України «Шахрайство», статтю 206-2 КК України «Протиправне заволодіння майном підприємства» та статтю 358 КК України «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів», яке розпочате 05 липня 2016 року. Підставою для початку кримінального провадження стала спроба рейдерської атаки на бізнес Скаржника.

Зокрема, на початку липня 2016 року державним реєстратором однієї із селищних рад в Київській області, на підставі підроблених документів, внесені зміни у склад учасників товариства та змінено директора, внаслідок чого повністю втрачено контроль над діяльністю товариства та його майном. В подальшому, за результатами розгляду відповідної скарги суб'єкта господарювання та за сприяння Ради, державний реєстратор відкоригував дані в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних

осіб-підприємців та відновив дійсний склад учасників товариства. Після цього, з метою притягнення до відповідальності організаторів рейдерської атаки, Скаржник звернувся до правоохоронних органів із відповідною заявою.

В травні 2017 року Скаржник поскаржився до Ради у зв'язку із тим, що за 9 місяців розслідування винні особи не лише не покарані, а й не встановлені, слідство ведеться неактивно, а Скаржнику не надано статус потерпілого у кримінальному провадженні.

В процесі розгляду скарги Рада встановила, що згідно з положеннями Кримінального процесуального кодексу України⁹², статус потерпілого мав бути наданий Скаржнику автоматично. В той же час, відсутність статусу потерпілого позбавило Скаржника можливості активно впливати на хід досудового розслідування, самостійно збирати докази та клопотати про проведення певних слідчих та розшукових дій в рамках кримінального провадження.

⁹¹ Див. розділ II Кримінального процесуального кодексу України.

⁹² Див. частини першу – третю статті 55 КПК України: «потерпілим у кримінальному провадженні може бути фізична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано моральної, фізичної або майнової шкоди, а також юридична особа, якій кримінальним правопорушенням завдано майнової шкоди. Права і обов'язки потерпілого виникають в особи з моменту подання заяви про вчинення щодо неї кримінального правопорушення або заяви про залучення її до провадження як потерпілого. Потерпілому вручається пам'ятка про процесуальні права та обов'язки особою, яка прийняла заяву про вчинення кримінального правопорушення».

Поспілкувавшись із слідчим по кримінальному провадженні Рада виявила, що той факт, що за результатами оскарження дій державного реєстратора майно повернуто Скаржнику, на думку слідства, виключає можливість заподіяння збитків останньому та надання статусу потерпілого відповідно. Затягування із проведенням досудового розслідування слідчий пояснював регулярним витребуванням матеріалів справи процесуальним керівником (прокурором), вирішенням питання про зміну кваліфікації злочину, зміною слідчого по справі тощо.

Рада винесла скаргу на розгляд постійної спеціалізованої експертної групи створеної на виконання Меморандуму про партнерство

і співробітництво між Національною поліцією України та Радою. В ході засідання експертної групи представники Головного слідчого управління Національної поліції погодились із доцільністю надати Скаржнику статусу потерпілого. За результатами обговорення справи, керівництвом Головного слідчого управління Національної поліції вирішено надати слідчому вказівки щодо активізації досудового розслідування та направити керівнику слідчого підрозділу відповідного листа про необхідність додаткового вивчення матеріалів кримінального провадження та вирішення питання про визнання Скаржника потерпілим.

Радою продовжується розслідування скарги.

СПРАВА №2.

Скарга на бездіяльність слідчого Національної поліції

Скаржник звернувся до Ради із скаргою на неефективне досудове розслідування в рамках кримінального провадження за статтею 388 КК України «Незаконні дії щодо майна, на яке накладено арешт, заставленого майна або майна, яке описано чи підлягає конфіскації».

Підставою до порушення кримінального провадження стало незаконне відчуження майна, переданого ТОВ «А» (далі – «**Заставадавець**») у заставу Скаржнику (далі – «**Заставодержатель**»). Оскільки, ТОВ «А» своєчасно не повернуло суму позики, Скаржник звернувся до суду з позовом про накладення стягнення на предмет іпотеки. Однак в процесі судового розгляду,

в період з 10 листопада 2016 року по 17 листопада 2016 року ТОВ «А», скориставшись підробленим судовим рішенням, зняло заборону на відчуження нерухомого майна. Після чого спірне нерухоме майно декілька разів було відчужене, в результаті чого перейшло у власність компанії «Б», котра називає себе добросовісним набувачем.

У зв'язку із цим Скаржником подано заяву про вчинення злочину до підрозділу Національної Поліції у Київській області.

Скаржник звернувся до Ради з огляду на те, що за 7 місяців розслідування по справі не проводилися слідчі та розшукові дії з метою виявлення причетних до скоєння злочину осіб. Слідством навіть не допитано

державного реєстратора, який здійснив незаконну реєстраційну дію. Крім того, Скаржник висловив своє занепокоєння з приводу передачі кримінального провадження до одного з районних відділів поліції у Херсонській області, після чого Скаржник втратив будь-яку можливість контролювати хід досудового розслідування та впливати на нього.

В процесі розгляду Скарги Радою встановлено, що державним реєстратором порушено процедуру зняття обмеження на розпорядження нерухомим майном, оскільки ним проігноровано вимоги закону, у відповідності з якими державний реєстратор

повинен звірити справжність судового рішення із даними Єдиного державного реєстру судових рішень⁹³. Ці обставини вказували на те, що державний реєстратор міг мати умисел на вчинення злочину, або ж допустив службове недбальство. Тобто, першочерговий допит державного реєстратора міг би дати слідству важливу інформацію для встановлення осіб причетних до вчинення злочинну «по гарячих слідах», чого зроблено не було.

Радою припинено розслідування скарги на прохання Скаржника у зв'язку із передачею справи на розгляд компетентного суду.

Рекомендації Ради:

З метою посилення ефективності протидії правоохоронних органів явищу рейдерства:

(1) **Генеральному Прокурору України**, у відповідності до пункту 9 частини першої статті 9 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року, розробити та затвердити Методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення більш уніфікованого застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності при здійсненні процесуального керівництва над розслідуванням «рейдерських» злочинів.

З огляду на те, що у відповідності до чинного КПК України⁹⁴, прокурори,

в рамках здійснення процесуального керівництва, наділені повноваженнями процесуального керівництва над ходом досудового розслідування, – на думку Ради, такі Методичні рекомендації мали б допомогти прокурорам ефективно координувати роботу слідчих при розслідуванні заплутаних рейдерських схем.

(2) **Головному Слідчому Управлінню Національної Поліції України**, у відповідності до Інструкції з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України⁹⁵ разом з Міністерством юстиції України, Національною поліцією

⁹³ Див. пункт 2 Прикінцевих та перехідних положень Антирейдерського Закону.

⁹⁴ Див. статтю 36 КПК України.

⁹⁵ Затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України» № 686 від 09 серпня 2012 року (далі – «**Наказ № 686**»).

України, представниками органів судової влади та органів адвокатського самоврядування, профільними неурядовими організаціями, а також за участю Ради, провести узагальнення існуючої практики розслідування «рейдерських» злочинів, на підставі якої розробити та затвердити Методичні рекомендації по розслідуванню найбільш типових випадків рейдерства.

Такі Методичні рекомендації могли б стати своєрідною дорожньою картою для співробітників правоохоронних дій при розслідуванні «рейдерських» злочинів. Такий документ, на думку Ради, міг би зокрема містити: (1) уніфіковані підходи до правової кваліфікації фактів рейдерства; (2) порядок та строки вжиття заходів забезпечення кримінального

провадження; (3) перелік слідчих та розшукових дій, які слідчий повинен здійснити для збирання доказів вчинення злочину та встановлення винних осіб; (4) інформацію про можливість слідчих користуватися електронними сервісами (реєстрами) Мін'юсту в режимі повного доступу і на безоплатній основі⁹⁶; (5) порядок визначення розміру збитків, заподіяних злочином; (6) порядок взаємодії між сторонами та іншими учасниками кримінального провадження.

Рада вважає, що, в сукупності, вищезазначені Методичні рекомендації повинні покращити організацію роботи прокурорів та слідчих та забезпечити оперативне та ефективне досудове розслідування «рейдерських» злочинів.

⁹⁶ Як це, зокрема, передбачено статтею 32 Закону про реєстрацію речових прав; пунктом 6 Порядку функціонування порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, затверджений наказом Міністерства юстиції України № 784/5 від 23 березня 2016 року

4 РЕКОМЕНДАЦІЇ РАДИ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРОТЬБИ З РЕЙДЕРСТВОМ

4.1 Вдосконалення окремих положень законодавства

4.1.1 Щодо реєстраційних дій з корпоративними правами

(а) Інформування про намір вчинити реєстраційну дію

Однією із очевидних проблем законодавчого регулювання сфери державної реєстрації прав на корпоративні права є пізнє інформування законних власників про реєстраційні дії із їх майном, внаслідок яких таке майно переходить у власність рейдерів.

Так, згідно однієї з типових рейдерських схем, зловмисники, на підставі підроблених або викрадених документів, вносять зміни до відомостей у ЄДР шляхом подання відповідних заяв про вчинення реєстраційних дій до уповноважених на це державних реєстраторів⁹⁷. При цьому кінцевим етапом таких рейдерських захоплень є відчуження об'єкта новому набувачу, який в подальшому відчужує об'єкт низці «добросовісних» набувачів.

Зазвичай у таких випадках законні власники корпоративних прав не завжди можуть вчасно відреагувати на скоєну щодо них рейдерську атаку, оскільки у разі захоплення контролю над юридичною особою та/або

її активами рейдери намагаються всіма можливими способами не привертати увагу законного власника, а тому останній може дізнатися про факт захоплення лише після кількох днів або навіть місяців з моменту його вчинення.

Звісно, що відповідно до закріпленого в статті 387 Цивільного кодексу України (далі – «**ЦК України**») загального правила власник має необмежене право витребувати майно із чужого незаконного володіння⁹⁸ шляхом подання виндикаційного позову до кінцевого власника оспорюваного майна або корпоративних прав.⁹⁹

Однак, з огляду на наявність у рейдерів достатнього процесуального інструментарію для затягування розгляду справ, законним власникам майна (потерпілим від рейдерських атак) може бути доволі складно його оперативно витребувати через судову процедуру.

В той же час, якби законний власник міг отримувати інформацію про реєстраційні дії з його корпоративними правами

⁹⁷ Державний реєстратор юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (державний реєстратор) – особа, яка перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації, нотаріус (пункт 5 частини першої статті 1 Закону про реєстрацію юридичних осіб)

⁹⁸ Згідно з пунктом 3 частини першої статті 388 Цивільного кодексу України, якщо майно за відплатним договором придбане в особи, яка не мала права його відчужувати, про що набувач не знав і не міг знати (добросовісний набувач), власник має право витребувати це майно від набувача лише у разі, якщо майно, зокрема, вибуло з володіння власника або особи, якій він передав майно у володіння, не з їхньої волі іншим шляхом.

⁹⁹ Виндикаційний позов рекомендовано подавати разом з поданням заяви про вчинене кримінальне правопорушення до правоохоронних органів та скарги на дії реєстратора до Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації (якщо предмет скарги та позову співпадають, то скаргу варто подавати до звернення до суду).

до їх завершення, то це б дозволило запобігти більшості випадків незаконного (рейдерського) захоплення бізнесу, а, в перспективі, – зекономити ресурси органів державної влади, пов'язаних із відновленням достовірних даних у державних реєстрах, пошуком винних осіб та притягненням їх до відповідальності тощо.

На думку Ради, по аналогії з вже існуючим порядком інформування власників нерухомого майна про вчинювані щодо такого майна реєстраційні дії,¹⁰⁰ подібний механізм протидії рейдерським атакам може бути реалізований шляхом, зокрема, закріплення на законодавчому рівні порядку оповіщення власників корпоративних прав про вчинювані щодо їх майна реєстраційні дії.

Рекомендації Ради:

Міністерству юстиції України розробити проект змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 15 травня 2003 року, яким – аналогічно до механізму інформування, який застосовується щодо реєстраційних дій з нерухомим майном:

- 1) запровадити систему оповіщення учасників юридичної особи або їх представників (шляхом направлення повідомлень на електронну пошту та, в якості додаткової адміністративної послуги, смс-повідомлень) про надходження до державних реєстраторів заяв на проведення реєстраційних дій стосовно такої юридичної особи та/або її відокремленого підрозділу.

(b) Забезпечення інформаційної взаємодії між ЄДР та ДРОРМ

При створенні ЄДР ідеологія його функціонування побудована на тому, що відповідальність за правильність і достовірність документів несе особа, яка подає заяву про внесення змін до реєстру, а державний реєстратор перевіряє лише правильність оформлення пакету документів, але не досліджує їх зміст і не перевіряє документи на відповідність чинному законодавству.

На даний час ситуація дещо змінилася, оскільки чинне законодавство зобов'язує

державного реєстратора перевіряти зміст поданих документів.¹⁰¹

Поряд з цим, певні системні прогалини все одно залишилися. Так, оскільки склад відомостей в ЄДР переважно містить відомості про правовий статус власне юридичної особи, а не про її учасників¹⁰², закон, зокрема, не передбачає внесення до ЄДР відомостей про передачу учасником своєї частки в управління чи довірчу власність; це ж стосується внесення відомостей про засоби зв'язку з учасниками, наявність чи відсутність обтяжень щодо учасників юридичної особи тощо.

¹⁰⁰ Наведено порядок передбачено абзацом 4 частини першої статті 20 Закону про реєстрацію речових прав та Пунктом 11-1 Порядку реєстрації речових прав.

¹⁰¹ Див. статті 27, 28 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

¹⁰² Див. стаття 9 Закону про реєстрацію юридичних осіб.

Вочевидь це може бути пов'язано з тим, що за своєю правовою природою корпоративні права є рухомим майном, перехід права власності на яке не залежить від факту державної реєстрації відповідного правочину.

В той же час, обтяження корпоративних прав (як рухомого майна) реєструються в окремому реєстрі – Державному реєстрі обтяжень рухомого майна (далі – «**ДРОРМ**»). При внесенні до ЄДР змін про перехід права власності на корпоративні права державні реєстратори не зобов'язані перевіряти наявність обтяжень в ДРОРМ та, як правило, цього не роблять (в більшості випадків вони навіть не мають технічної можливості це зробити).

Крім того, відповідно до пункту 2 частини першої статті 25 Закону про державну реєстрацію судові рішення про арешт

корпоративних прав (які належать до категорії публічних обтяжень) є підставою для внесення змін до ЄДР; однак відповідно до статті 9 цього ж Закону включення до реєстру таких відомостей не передбачено. Більше того, у стандартних витягах з ЄДР вказана інформація відсутня.

Більше того, крім судових рішень про арешт корпоративних прав існують й інші види їх обтяжень – це може бути забезпечувальне обтяження у вигляді застави чи встановлена договором заборона відчуження; або публічне обтяження у вигляді податкової застави чи заборона відчуження майна особи, накладена органами виконавчої служби.

Як наслідок, питання належної інформаційної взаємодії між ЄДР та ДРОРМ залишаються неврегульованими.

Рекомендації Ради:

Міністерству юстиції України внести зміни до Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України № 359/5 від 09 лютого 2016 року, згідно з якими:

(1) зобов'язати державних реєстраторів, у випадку внесення до ЄДР змін про право власності на корпоративні права,

перевіряти дані ДРОРМ на наявність відповідних обтяжень цих корпоративних прав;

(2) у випадку наявності обтяжень, які забороняють перехід права власності на корпоративні права – відмовляти у вчиненні відповідних реєстраційних дій на підставі пункту 5 частини першої статті 28 Закону № 755-IV¹⁰³.

¹⁰³ Підставою для відмови у державній реєстрації є подання документів, які суперечать вимогам Конституції та законів України (пункту 5 частини першої статті 28 Закону про реєстрацію юридичних осіб).

4.1.2 Щодо реєстраційних дій з нерухомим майном

(а) Інформаційна взаємодія між ДРРПНМ та ДЗК

Однією з проблем у сфері нормативного регулювання державної реєстрації речових прав на земельні ділянки, яку Рада виявила в ході розгляду скарг по «рейдерській» тематиці, є відсутність належної інформаційної взаємодії між даними ДРРПНМ та Державного земельного кадастру (далі – «ДЗК»).

Так, відповідно до законодавства¹⁰⁴, інформація внесена до ДРРПНМ повинна автоматично синхронізуватися в ДЗК, в якому серед іншої інформації, також містяться відомості про зареєстрованого власника земельної ділянки. Втім, на практиці, така синхронізація відбувається не завжди.

Зокрема, у випадку реєстрації переходу права власності на земельну ділянку, проблемним залишається питання вибірковості автоматичного перенесення інформації щодо нового власника земельної ділянки до ДЗК. Так, у випадку якщо зміна інформації про власника земельної ділянки в ДРРПНМ відбувається внаслідок виправлення державним реєстратором помилкової реєстраційної дії, то така інформація не переноситься до ДЗК.

Наведена проблема потрапила в поле зору Ради у зв'язку із тим, що рейдери можуть намагатися заволодіти майном суб'єктів господарювання саме шляхом внесення змін у відомості про власника майна до ДРРПНМ на підставі підроблених, або недійсних документів. Якщо ж жертві рейдерської атаки таки вдається відновити своє порушене право в режимі «виправлення помилки» тим же державним реєстратором, який вчинив спірну реєстраційну дію, то виправлення інформації про власника в Державному реєстрі прав не призводить до оновлення відповідної інформації в ДЗК.

Більше того, у випадку виправлення помилково внесеного реєстраційного запису до ДРРПНМ, заявник не може самостійно звертатися до державного кадастрового реєстратора із заявою про внесення таких змін до відомостей про власника земельної ділянки в ДЗК¹⁰⁵. В той же час, в автоматичному порядку відповідні дані ДРРПНМ не синхронізуються з відомостями в ДЗК. Як наслідок, суб'єкт господарювання – законний власник земельної ділянки, який успішно «відбив» рейдерську атаку – не має змоги повноцінно користуватися та розпоряджатися своїм майном в силу наявності в ДЗК інформації про іншого власника тієї ж земельної ділянки.

¹⁰⁴ Див. Порядок надання інформації про зареєстровані земельні ділянки органу державної реєстрації прав та про зареєстровані речові права на земельні ділянки органу, що здійснює ведення Державного земельного кадастру, затверджений Постановою КМУ № 118 від 22 лютого 2012 року та Регламент надання на запити державного реєстратора прав на нерухоме майно інформації про земельні ділянки, затверджений Наказом Міністерства юстиції України, Міністерства аграрної політики та продовольства України № 1779/5/748 від 03 грудня 2012 року.

¹⁰⁵ Див. абзац 3 пункт 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державний земельний кадастр» № 3613-VI від 07 липня 2011 року.

Вищезазначені складнощі з відсутністю належної синхронізації між даними ДРРПНМ та ДЗК можуть бути проілюстровані наступною справою з практики Ради:

СПРАВА №3.

Скарга на бездіяльність Мін'юсту та Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – «Держгеокадастр»)

Скаржники звернулися до Ради із скаргою на бездіяльність Мін'юсту та Держгеокадастру.

Передумовою для звернення зі скаргою до Ради послужила спроба рейдерської атаки на майно Скаржників з метою заволодіння їх земельними ділянками. Зокрема Скаржники повідомили, що вони є власниками суміжних земельних ділянок в межах Бориспільського району Київської області. На початку лютого 2017 року Скаржники дізналися про те, що одним із приватних нотаріусів Обухівського районного нотаріального округу неправомірно внесені зміни до ДРРПНМ, внаслідок яких власником земельних ділянок Скаржників стала третя особа – ТОВ «А».

Скаржники невідкладно подали до Мін'юсту скаргу з вимогою скасувати рішення про державну реєстрацію внаслідок якого земельні ділянки перейшли у власність ТОВ «А». Того ж дня нотаріус самостійно відкоригував дані про законних власників земельних ділянок в ДРРПНМ шляхом виправлення помилки при здійсненні реєстраційної дії. Однак, в подальшому Скаржники дізналися, що в ДЗК залишилася інформація про ТОВ «А» як власника земельних ділянок.

З огляду на те, що згадані земельні ділянки передані в іпотеку банку для забезпечення

виконання зобов'язань Скаржників по кредитним договорам і розбіжність даних в ДРРПНМ та ДЗК могла стати підставою для зміни умов наданих кредитів, Скаржники звернулися зі скаргою на бездіяльність Мін'юсту та Держгеокадастру з вимогою забезпечити відображення в ДЗК актуальної інформації про законних власників земельних ділянок. Однак, Мін'юст у своїй відповіді на звернення Скаржника повідомило, що у відповідності до законодавства¹⁰⁶, записи про речові права із статусом «помилковий» підлягають передачі у порядку інформаційної взаємодії, проте відповідне програмне забезпечення перебуває на стадії доопрацювання, завершення якого неможливе без внесення змін в підзаконні нормативні акти.

В процесі розгляду скарги, заступник бізнес-омбудсмена декілька разів проводив зустрічі із керівництвом Мін'юсту з метою виробити комплексне рішення для вирішення проблеми із якою зіштовхнулися Скаржники. В ході цих зустрічей Раді вдалося з'ясувати, що для належної синхронізації між даними ДРРПНМ та даними ДЗК необхідно внести зміни до Порядку ведення ДЗК¹⁰⁷ та Порядку доступу до ДРРПНМ¹⁰⁸.

Радю продовжується розгляд скарги.

¹⁰⁶ Див. Регламент надання на запити державного реєстратора прав на нерухоме майно інформації про земельні ділянки, затверджений Наказом Мін'юсту, Міністерства аграрної політики та продовольства України № 1779/5/748 від 03 грудня 2012 року.

¹⁰⁷ Див. Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» № 1051 від 17 жовтня 2012 року.

¹⁰⁸ Див. Порядок реєстрації речових прав.

Вирішити вищезазначену проблему на системному рівні покликана Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про затвердження Порядку доступу державних реєстраторів прав на нерухоме майно та користування відомостями Державного земельного кадастру» (далі – «**Постанова № 509**»), прийнята 12 липня

2017 року. Втім, застосування Постанови № 509 має розпочатися з 01 жовтня 2017 року, а до того моменту Мін'юст та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру зобов'язані погодити структуру та формат інформаційних файлів, що передаються в порядку інформаційної взаємодії між реєстрами.

Рекомендації Ради:

Міністерству юстиції України та Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру – у відповідності до пункту 10 Постанови Кабінету Міністрів України № 509 від 12 липня 2017 року розробити та затвердити протоколи з визначенням структури та формату інформаційних файлів, що передаються та приймаються в порядку інформаційної взаємодії інформаційних систем Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного

кадастру. Відповідні протоколи, серед іншого, повинні бути спрямовані на створення технічних можливостей для надання державному кадастровому реєстратору інформації про зареєстровані речові права на нерухоме майно шляхом безпосереднього доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та внесення відомостей про власників та/або користувачів земельної ділянки до даних Державного земельного кадастру.

(b) Щодо порядку присвоєння поштових адрес

Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розглянути доцільність

розроблення єдиного нормативного акту про порядок присвоєння поштових адрес об'єктам нерухомості на території України та узгодження останнього з положеннями законодавства.

4.1.3 Щодо діяльності постійних комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації

Враховуючи позицію, викладену в цьому Звіті, Рада рекомендує:

- (1) Міністерству юстиції України посилити зусилля спрямовані на інформування професійного середовища та громадськості про статус та обсяг повноважень постійно діючих комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації. Тут особлива увага має бути приділена процесуальним порушенням, які були підставою для скасування реєстраційних дій, – така інформація має періодично оприлюднюватися принаймні в узагальненому вигляді.
- (2) Запобігти вчиненню реєстраційних дій з порушенням територіальності:
 - 1) Передбачивши, що порушення територіальності є обов'язковою підставою для скасування постійно діючою комісією з питань розгляду скарг у сфері

державної реєстрації реєстраційної дії; для цього Міністерству юстиції України необхідно ініціювати внесення відповідних змін до частини п'ятої статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 01 липня 2004 року та частини другої статті 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 15 травня 2003 року;

та/або

- 2) Виключивши можливість порушення правил територіальності на технічному рівні; для цього Міністерству юстиції України у співпраці з Державним підприємством «Національні інформаційні системи» внести відповідні зміни до програмного забезпечення відповідних державних реєстрів.

4.1.4 Щодо механізму відомчого контролю діяльності державних реєстраторів

З метою забезпечення об'єктивного застосування механізму моніторингу та камеральних перевірок державних реєстраторів та належного оприлюднення відповідних результатів Рада рекомендує Міністерству юстиції України:

- (1) Розглянути можливість публічного оприлюднення результатів камеральних перевірок.
- (2) Ініціювати внесення змін до Єдиного реєстру нотаріусів, які б передбачали оприлюднення інформації стосовно нотаріусів, яким заблоковано/анульовано доступ до державних реєстрів.

- (3) Розробити узагальнені роз'яснення для державних реєстраторів, з метою мінімізації допущення типових помилок, які допускаються ними в процесі вчинення реєстраційних дій.
- (4) Розглянути доцільність підготовки роз'яснення або внесення змін до відповідних законодавчих актів щодо конкретизації умов (тяжкості порушень) у випадку наявності яких може бути анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю.

4.1.5 Щодо фіксації та забезпечення доказів потерпілим

Важливою процесуальною складовою системи боротьби з рейдерством є можливість потерпілого збирати та фіксувати докази вчинених щодо нього протиправних дій шляхом отримання доступу до електронних даних державних реєстрів бізнесу та нерухомості, де міститься інформація про повну історію реєстраційних дій, включно з скан-копіями документів, на підставі яких вчинені відповідні реєстраційні дії.

На даний час система працює таким чином що потерпілий (особисто або через законного представника) вимушений звертається до знайомого нотаріуса (чи іншого державного реєстратора) і той, в неофіційному порядку, роздруковує для нього скан копії документів, на підставі яких вчинялися реєстраційні дії.

На думку Ради, це обмежує процесуальний арсенал захисту власників корпоративних прав та нерухомого майна.

Рекомендації Ради:

(1) Міністерству юстиції України видати роз'яснення про те, що надання заявникам скан-копій документів, на підставі яких здійснювалися реєстраційні дії, має відбуватися в тому ж порядку як і надання іншої інформації з державних реєстрів відповідно до Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, затвердженого наказом Мін'юсту № 1657/5 від 10 червня 2016 року та Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, затвердженого

Постановою Кабінету Міністрів України № 1127 від 25 грудня 2015 року.

(2) Міністерству юстиції України внести зміни до Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затверджений наказом Міністерства юстиції України № 296/5 від 22 лютого 2012 року, доповнивши його окремим розділом про нотаріальне посвідчення зображень сканкопій документів, на підставі яких здійснювалися реєстраційні дії, на екрані комп'ютера (скріншотів).

4.2 Удосконалення діяльності правоохоронних органів

З метою посилення ефективності протидії правоохоронних органів явищу рейдерства
Рада рекомендує:

(1) Генеральному Прокурору України, у відповідності до пункту 9 частини першої статті 9 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року розробити та затвердити Методичні рекомендації для прокурорів з метою забезпечення більш уніфікованого застосування норм законодавства України під час здійснення прокурорської діяльності при здійсненні процесуального керівництва над розслідуванням «рейдерських» злочинів.

(2) Головному Слідчому Управлінню Національної Поліції України, у відповідності до Інструкції з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України¹⁰⁹ разом з Міністерством юстиції України, Національною поліцією України, представниками органів судової влади та органів адвокатського самоврядування, профільними неурядовими організаціями, а також за участю Ради, провести узагальнення існуючої практики розслідування «рейдерських» злочинів, на підставі якої розробити та затвердити Методичні рекомендації по розслідуванню найбільш типових випадків рейдерства.

¹⁰⁹ Наказ № 686.

4.3 Забезпечення права осіб, які постраждали від рейдерства, на належний судовий захист

4.3.1 Розмежування підсудності спорів у сфері державної реєстрації

Звичним для більшості рейдерських схем явищем є неодноразове переоформлення майнових прав між фізичними та юридичними особами. У таких випадках добросовісні власники майна змушені одночасно звертатися з позовними заявами до різних відповідачів (фізичних та юридичних осіб) та паралельно розглядати пов'язані спори за правилами різних видів судочинства.

З метою запобігання маніпуляціям з визначенням підсудності Верховною Радою України в першому читанні прийнято законопроект № 6232¹¹⁰, метою якого є, зокрема, подолання непослідовності правозастосовної практики, створення ефективних процесуальних інструментів захисту прав та інтересів осіб та протидія абсолютизації принципу поширення юрисдикції судів на будь-які правовідносини.

Відповідно до нових правил визначення юрисдикційної підсудності, розгляд спорів розподілятиметься між загальними, господарськими та адміністративними судами **в залежності, в першу чергу, від предмета спору, а не від суб'єктного складу сторін.**

Таким чином, передбачені законопроектом № 6232 зміни до Господарського та Цивільного процесуальних кодексів України фактично уповноважують суди розглядати спори, пов'язані з оскарженням реєстраційних дій, якщо предмет останніх безпосередньо стосується спору про право, розгляд якого належить до підслідності відповідного суду.

В той же час, Рада відзначає, що наведений законопроект у редакції, станом на день опублікування Звіту, не повністю усуває існуючі конфлікти юрисдикцій, які виникають між цивільними, господарськими та адміністративними судами.

¹¹⁰ Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів № 6232 від 23 березня 2017 року

Рекомендації Ради:

(1) Включити до законопроекту № 6232 положення про:

1) внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, які будуть передбачати, що предмет позовних вимог в адміністративному судочинстві не можуть бути вимоги про скасування чи анулювання реєстраційних записів в державних реєстрах, якщо виконання прийнятого у справі рішення буде мати безпосереднім наслідком виникнення, зміну чи припинення речових прав чи обтяжень.

2) внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України, які будуть передбачати, що власник майна, звертаючись до суду за захистом свого майнового права, може об'єднати в одному позові декілька взаємопов'язаних позовних вимог, які підлягають розгляду за правилами різних видів судочинства, якщо окремий розгляд вказаних вимог судами різних юрисдикцій позбавить його можливості для ефективного правового захисту відповідно до статті 13 Європейської конвенції з прав людини та основних свобод.

4.3.2 Забезпечення технічної взаємодії між ДРРПНМ та ЄДРСР

Державній судовій адміністрації України прискорити роботу по забезпеченню технічної взаємодії Реєстру речових прав

на нерухоме майно та Єдиного державного реєстру судових рішень.

4.3.3 Удосконалення системи автоматичного виконання судових рішень

Міністерству юстиції України розглянути доцільність підготовки методичних рекомендацій державним реєстраторам щодо автоматичного виконання судових рішень з неконкретизованими

резольютивними частинами (наприклад, «визнати недійсним договір», «визнати право власності», «витребувати з чужого незаконного володіння» тощо).

4.4 Запровадження стандартів доброчесності як передумова для зменшення вразливості бізнесу до рейдерських атак

Як впливає з нещодавнього дослідження Transparency International Україна, стан справ з транспарентністю¹¹¹ вітчизняних компаній є вкрай незадовільним. Так, лише 38% приватних та державних українських компаній працюють на засадах прозорості та підзвітності. Майже 62% – далекі від стандартів прозорості. У середньому компанії отримали 3 бали за прозорість з 10 можливих.

У той же час, недостатня прозорість бізнес-процесів та відсутність чіткої управлінської організованості призводить до появи так званої «dirty hands dilemma»¹¹². Остання,

у свою чергу, може створювати сприятливі умови для рейдерства.

Незважаючи на те, що в окремих компаніях, які зазнали негативного впливу рейдерства, могли існувати мінімальні механізми попередження недружніх нападів (наприклад, прописаний кодекс етики та внутрішні процедури), не завжди існували практичні механізми їх впровадження, які були б побудовані на прозорій корпоративній культурі та управлінській структурі.

У той же час, саме наявність таких запобіжників у системі управління ризиками,

¹¹¹ За загальним правилом, досліджуючи питання «корпоративної транспарентності», вивчалися три тематичні блоки: розкриття антикорупційної програми; організаційна прозорість; розкриття інформації про діяльність та операції компанії в інших країнах. Рух до корпоративної прозорості (corporate transparency) є світовим трендом, який останнім часом набирає обертів. Так, у низці розвинених країн вже діють стандарти прозорості фінансової інформації у формі процедури «Know Your Client (Customer)» (KYC). Див., зокрема, за посиланням https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/02/ti_rating_ukr_final_web.pdf

¹¹² The Balanced Company: A Theory of Corporate Integrity by Muel Kaptein, Johan Ferdinand Dietrich Bernardus Wempe, p. 188. Available at <https://books.google.com.ua/books?id=BEXhuz-vtM8C&pg=PA302&lpg=PA302&dq=hostile+takeovers+compliance+integrity&source=bl&ots=FLtsOA4Ym1&sig=i5yOFJUOAQoj2NJIYNzBXS9fVnQ&hl=en&sa=X&ved=0ahUKewjVl6XRt7XUUhVBWhQKHTO6C6g4ChDoAQg1MAQ#v=onepage&q=dirty%20hands&f=false>

як ретельна перевірка контрагентів, рання діагностика сумнівних операцій, проведення навчання співробітників покликані дозволити завчасно виявити та попередити різні прояви рейдерства.¹¹³

У цьому Звіті Рада не ставила за мету навести виключний перелік того, що повинна передбачати система комплаєнсу для попередження виникнення ризиків рейдерства. Більше того, опитані компанії

визнають, що універсального підходу запобіганню та протидії рейдерству не існує, а кожна система по управлінню ризиками повинна бути розроблена з урахуванням сфери та специфіки діяльності компанії. Відтак, рекомендації, які містяться нижче в цьому розділі, слід вважати такими, що, на думку Ради, є лише мінімально необхідними для досягнення зазначеної мети.

Рекомендації Ради:

З огляду на необхідність посилення ролі аналізу ризиків, забезпечення правової визначеності в ділових операціях, важливості побудови прозорої системи та запровадження культури ділової доброчесності далі містяться рекомендації

Ради щодо мінімізації ризиків рейдерства шляхом (1) запровадження комплаєнс системи; (2) застосування міжнародних стандартів з управління ризиками; та (3) долучення до колективних ініціатив з запровадження стандартів доброчесності.

¹¹³ Відповідно до опитування ініціативної групи Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнсу 66,7% опитаних вважають, що запровадження стандартів доброчесності є передумовою для зменшення вразливості бізнесу до рейдерських атак, в ту чергу, як 33,3% опитаних схильні вважати, що з високим рівнем ймовірності запровадження стандартів доброчесності може стати передумовою для зменшення вразливості бізнесу до рейдерських атак. Дослідження проведене серед ініціативної групи Всеукраїнської мережі доброчесності та комплаєнсу з 25 червня по 16 липня 2017 року. Опитано 46 респондентів, що репрезентує український та міжнародний бізнес, що здійснює господарську діяльність в різних регіонах України.

4.4.1 Запровадження комплаєнс системи

Деякі вітчизняні компанії (переважно великі групи або дочірні компанії міжнародних компаній) вже запровадили програми комплаєнсу¹¹⁴, спрямовані на забезпечення власного захисту (захисту своїх акціонерів).

Водночас, станом на сьогодні не розроблено єдиного підходу до того, як підтримувати або заохочувати бізнес у запровадженні системи доброчесності та комплаєнсу.¹¹⁵

Рекомендації Ради:

(1) Національному агентству з питань запобігання корупції розробити узагальнюючі практичні рекомендації та методики для сприяння компаніям у побудові та вдосконаленні надійних комплаєнс-систем. Рада наголошує, що такі рекомендації стануть у пригоді бізнесу, якщо охоплюватимуть питання провідних практик у сфері корпоративного управління; забезпечення збалансованості розподілу повноважень між органами управління компанії; пропонуватимуть оптимальні підходи до розробки внутрішніх політик/положень (процедури підписання/візування, політики звітності, управління ризиками, ключових показників ефективності тощо); розкриватимуть суть процедур, які визначають характер порушення, пов'язаного з конфліктами інтересів, а також механізмів поточного контролю для викриття порушень тощо. Належна увага до зазначених питань сприятиме мінімізації ризиків рейдерства.

(2) Національному агентству з питань запобігання корупції (спільно з співвиконавцями) належним чином та у встановлені строки завершити реалізацію заходів, передбачених в Державній програмі щодо реалізації державної антикорупційної політики на 2015 -2017 роки в частині запобігання корупції в приватному секторі. Для забезпечення сталого ефекту конкретні заходи мають бути також відображені при розробці Національним агентством з питань запобігання корупції державної антикорупційної політики на подальші роки.

У подальшому це може створити необхідний фундамент для визначення стійкості комплаєнс-культури в Україні шляхом, зокрема, впровадження механізмів сертифікації компаній за умови існування більш опрацьованих та усталених комплаєнс-програм.

¹¹⁴ За загальним правилом, поняття «комплаєнсу» охоплює дотримання суб'єктом господарювання законодавчих актів, ринкових стандартів, а також стандартів та внутрішніх документів суб'єкта. У свою чергу, комплаєнс-ризик – це ризик юридичних санкцій, фінансових збитків або втрати репутації внаслідок невиконання законодавчих актів, ринкових стандартів, а також стандартів та внутрішніх документів. Див., зокрема, Постанова Правління Національного банку України № 867 від 29 грудня 2014 року «Про затвердження Положення про організацію внутрішнього контролю в банках України».

¹¹⁵ На думку Ради, держава має визнавати та заохочувати зусилля компаній, спрямовані на впровадження ефективних комплаєнс-систем та систем відповідності. Так, для прикладу компанії – члени G20 зобов'язались надавати підтримку активній участі компанії, забезпечуючи позитивне визнання ефективних антикорупційних систем та систем відповідності шляхом нормативного закріплення можливостей та зміцнення механізмів зниження штрафів та інституціоналізації програм пом'якшення відповідальності у випадку добровільного саморозкриття. У такий спосіб компанії будуть більше мотивовані до вирішення «dirty hands dilemma», а отже зниження вразливості до рейдерства.

4.4.2 Запровадження міжнародних стандартів у сфері комплаєнсу

З огляду на зростаючу інтеграцію вітчизняного бізнесу до світової економіки, безсумнівною є необхідність впровадження й ключових міжнародних комплаєнс-практик. Так, наприклад, у грудні 2014 року оприлюднено стандарт ISO 19600:2014 «Compliance management systems», а наприкінці минулого року – ISO 37001:2016 – «Anti-bribery management systems», покликаний сприяти реалізації системи управління по боротьбі з корупцією.

Належне впровадження кращих практик сприятиме мінімізації правових,

економічних і репутаційних ризиків бізнесу, встановленню прозорих ділових відносин та структур, а також позитивно впливатиме на ділову доброчесність компанії, а отже слугуватиме передумовою для зменшення вразливості бізнесу.

Відтак, **Рада рекомендує** посилити навчальну спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції та Міністерства юстиції України, спрямовану на підвищення обізнаності компаній про міжнародні стандарти та імплементацію таких стандартів приватним сектором.

4.4.3 Долучення до колективних дій по запровадженню ділової доброчесності

Сьогодні на міжнародному рівні підкреслюється важливість колективних дій для подолання ризиків, з якими постійно стикається бізнес та формування культури ділової доброчесності¹¹⁶. Так, наголошується, що спільними діями може бути забезпечено існування етичної поведінки, доброчесності ведення бізнесу та подолано рейдерство та інші ризики, з якими стикається бізнес.

Окрім цього, у діючій Антикорупційній стратегії, з-поміж іншого, задекларовано необхідність забезпечення активної участі України в міжнародних ініціативах прозорості та досягнення високого рівня відповідності стандартам міжнародних ініціатив, зокрема впровадження стандартів ініціатив з прозорості видобувних галузей, будівельного сектору та Індексу відкритості

¹¹⁶ Promoting Integrity by Creating Opportunities for Responsible Businesses. B20 CROSS-THEMATIC GROUP RESPONSIBLE BUSINESS CONDUCT & ANTI-CORRUPTION. POLICY PAPER 2017. Див. за посиланням: <http://www.ethic-intelligence.com/wp-content/uploads/2017-B20-Policy-Paper-1.pdf>

бюджету.¹¹⁷ Водночас, у ході підготовки цього Звіту, у відкритих джерелах не виявлено, які самі заходи вчинені компетентними органами для підвищення транспарентності та виховання доброчесності.

Оскільки колективні дії у приватному секторі на сьогодні знаходяться у зародковому стані, **Рада рекомендує:**

- (1) Національному агентству з питань запобігання корупції та Міністерству юстиції України заохочувати розвиток мережі партнерських відносин з діловими колами та некомерційними організаціями для колективної протидії ризикам рейдерства. Для прикладу, в травні 2017 року Рада за підтримки Європейського банку реконструкції та розвитку та Організації економічного співробітництва та розвитку представила Всеукраїнську мережу доброчесності і комплаєнсу¹¹⁸.

¹¹⁷ Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-VII від 14 жовтня 2014 року.

¹¹⁸ Метою створення мережі є просування ідеї етичного та відповідального ведення бізнесу. Компанії-учасники мережі погодилися підтримувати добру ділову репутацію та постійно удосконалювати власні стандарти доброчесності відповідно до кращих міжнародних практик. Члени мережі спільно працюватимуть над оцінкою антикорупційних ризиків для втілення в своїх організаціях комплаєнс-програм, залучатимуть представників бізнесу до обговорення принципів доброчесності, підвищуватимуть інтерес до прозорого ведення бізнесу серед учасників ринку. Компанії-члени Мережі регулярно підтверджуватимуть рівень своєї добропорядності шляхом проходження самооцінювань та їх верифікацій. Див. за посиланням: <https://boi.org.ua/publications/news/92-rada-bznes-ombudsmena-zapochatkovu-vseukranksku-mer>



БЦ «Поділ Плаза»,
вул. Спаська, 30А,
Київ 04070, Україна
(вхід зі сторони вул. Сковороди, 19)

Тел: +380 (44) 237-74-01
Факс: +380 (44) 237-74-25
Електронна пошта: info@boi.org.ua

www.boi.org.ua
www.facebook.com/BusinessOmbudsmanUkraine