

Рейдерство в Україні — хто винен

Очевидно, що в основі рейдерства лежить прогалина в регулюванні правовідносин. Явище рейдерства безпосередньо пов'язане із системою функціонування державних реєстрів

У серпні 2016 року «Ракурс» опублікував [статтю про необхідність удосконалити законодавство](#), яке регулює процес державної реєстрації. Минуло два місяці. За ініціативою Міністерства юстиції України до законодавства було внесено відповідні зміни. Деякі з висловлених у статті пропозицій було враховано, деякі — ні. Для того щоб оцінити загальний ефект від удосконалення реєстраційних процедур, слід проаналізувати правову природу такого явища, як рейдерство, та його зв'язок із функціонуванням системи державних реєстрів.

У 2015 році в Україні було проведено реформу системи державних реєстрів, внаслідок якої припинила існування централізована державна реєстраційна служба. Її повноваження було делеговано так званим незалежним реєстраторам (реєстраторам органів місцевої влади, державних та комунальних підприємств, а також нотаріусам). Доступ до державного реєстру речових прав став публічним, а правостановлюючі документи на нерухомість у паперовому вигляді перестали бути обов'язковими. Нові процедури державної реєстрації почали діяти з 1 січня 2016 року і призвели до спрощення можливостей шахрайства, внаслідок чого значно збільшилася кількість випадків [рейдерського захоплення](#) підприємств та нерухомості.

Узагальнивши практику за шість місяців, Мін'юст оголосив про необхідність терміново удосконалити законодавство у сфері державної реєстрації. 23 серпня 2016 року уряд України затвердив нову редакцію Порядку державної реєстрації нерухомого майна, яка була розроблена Міністерством юстиції України. 6 жовтня 2016 року Верховна Рада ухвалила законопроект №5067, яким було внесено істотні зміни в регулювання реєстраційних процедур. Доцільність вказаних змін публічно пропагувалася Міністерством юстиції.

Більшість фахівців визнали позитивний ефект реформи, розпочатої 2015 року, та підтримують її удосконалення, проведене в серпні-жовтні 2016 року. Водночас дехто ставить під сумнів можливість реформованої системи державної реєстрації ефективно протидіяти шахрайствам та рейдерству. Деякі фахівці вважають, що ініційовані Мін'юстом зміни до законодавства хоча частково і покращують ситуацію, але не усувають усіх наявних передумов для рейдерства та шахрайства у сфері використання державних реєстрів.

Зупинимося на проблемних питаннях, що залишилися поза увагою Міністерства юстиції України.

Що таке рейдерство

Із виникненням права власності одразу виникли і злочини проти власності. За тисячі років правозастосовної практики визнання отримали чотири «класичні» форми злочинів проти власності — крадіжка, грабіж (розбій), шахрайство та торгівля краденим. Із незначними відмінностями відповідальність за вказані види злочинів у всі часи була передбачена законодавством усіх держав світу. Правоохоронні органи всіх країн мають тисячолітній досвід боротьби з ними.

Наприкінці ХХ сторіччя на пострадянському просторі з'явився новий вид правопорушень у сфері власності, який отримав назву рейдерство. Протягом останніх 15 років російські та українські правники безрезультатно намагалися дати юридичне визначення цьому поняттю, яке б відрізняло його від «класичних» злочинів проти власності. Саме через це рейдерство стало публіцистичним терміном, який використовується журналістами та політиками, але не юристами.

Водночас явище рейдерства існує об'єктивно — представники українського бізнесу стикаються з ним доволі часто. В чому ж полягає суть цього явища і як воно пов'язане з роботою системи державних реєстрів?

Сучасне цивільне законодавство переважно базується на засадах римського права. Такими засадами є рівність сторін договору, свобода їхньої волі, а також примат умов договору, узгоджених сторонами. Відповідно до загальних принципів римського права, перехід права власності на майно здійснюється на умовах, які визначаються сторонами відповідної угоди. Дуже вдало цей принцип був реалізований у ст. 128 ЦК УРСР (1961), яка передбачала, що **право власності на річ переходить із моменту її фактичної передачі (тобто з моменту виконання угоди)**, якщо інше прямо не було передбачено договором. Передбачений законом обов'язок в подальшому зареєструвати (поставити на облік) придбану власність не впливав на правову природу вчиненої угоди. Держава могла відмовити власнику в реєстрації його прав, однак така відмова автоматично не позбавляла його статусу власника, а могла лише стати підставою для виникнення спорів у майбутньому.

З розвитком економіки кількість власників збільшувалася. Внаслідок цього зростало юридичне значення факту державної реєстрації прав. Наявність офіційного документа держави, в якому зареєстровано факт належності майна певній особі, значно спрощує та робить більш ефективною роботу судів та правоохоронних органів,

адже перевірити факт наявності чи відсутності реєстрації набагато швидше і простіше, ніж аналізувати зміст угод, оцінювати докази та робити висновки про дійсні наміри сторін. У зв'язку із цим у цивільному законодавстві багатьох країн почали з'являтися норми, які пов'язували момент виникнення (переходу) права власності **не з моментом вчинення відповідного правочину, а з моментом здійснення процедури державної реєстрації права**. Цей процес і зумовив появу централізованих державних реєстрів у їх сучасному вигляді. Інформаційна інтернет-революція лише довела цей процес до логічного завершення — шляхом створення централізованої електронної онлайн-системи державних реєстрів.

Основою функціонування системи державних реєстрів є презумпція достовірності інформації, яка міститься в них. Тому відомості, включені до державного реєстру, почали відігравати дуже важливу роль — неважливо, хто є власником майна, акціонером чи керівником підприємства, важливо — хто в державному реєстрі вказаний як власник, акціонер чи керівник.

Відносини між суб'єктами власності — це приватно-правові відносини між рівними учасниками. Відносини між власником та органом реєстрації — це публічно-правові відносини між носієм влади та суб'єктом управління. В регулюванні вказаних правовідносин є принципи відмінності.

Сучасне цивільне законодавство складалося тисячоліттями. Існує усталена судова практика його застосування. В межах класичного цивільного права майже неможливо швидко заволодіти чужим майном, тим більше не маючи на те достатніх правових підстав. Натомість **законодавство, яке регулює процедури державної реєстрації прав, є значно молодшим. Воно містить безліч прогалин і колізій**. Усталеній судовій практиці щодо його застосування також немає. Серед фахівців відсутня єдність з багатьох принципових питань регулювання реєстраційних процедур.

Таким чином, виникла системна колізія: можливість набуття права власності та реалізації повноважень власника почала залежати не лише від його волевиявлення, але й від рішень та дій органів реєстрації. Саме ця колізія і обумовила появу та поширення такого явища, як рейдерство.

Узагальнено рейдерське захоплення об'єкта здійснюється таким чином:

- 1) на підставі підроблених документів або судового рішення (в більшості випадків — очевидно неправосудного) до державного реєстру вносяться відомості про належність майна (корпоративних прав, права управління майном) підставній особі, а відомості про справжнього власника видаляються;
- 2) відбувається фізичне насильницьке захоплення об'єкта під виглядом реалізації власником своїх законних повноважень;
- 3) захоплений об'єкт формально перепродається новому «добросовісному» набувачу чи цілому ланцюгу таких «добросовісних» набувачів.

Тобто під рейдерством розуміється спосіб заволодіння чужим майном, який одночасно містить ознаки шахрайства, грабежу (розбою), легалізації майна, здобутого злочинним шляхом, а іноді й постановлення завідомо неправосудного судового рішення.

Внесення до реєстру недостовірних відомостей має ознаки шахрайства, але не є класичним шахрайством, оскільки внаслідок цього не відбувається заволодіння чужим майном. Вказані дії є лише елементом готування до іншої стадії злочину — фізичного захоплення об'єкта та його перепродажу. Крім того, в багатьох випадках внесення потрібних рейдерам змін до реєстру здійснюється на підставі судових рішень, які є обов'язковими до виконання. При цьому довести факт винесення суддею завідомо неправосудного рішення вкрай складно. Якщо суддя не допустив грубих процесуальних порушень (розглянув справу з порушенням правил підсудності, чи без повідомлення сторін чи ін.), то, як правило, притягнути його до відповідальності буде неможливо. Винесене ним судове рішення буде формально виглядати як законне, навіть якщо в його основу було покладено підроблені документи. Довести вину юристів, які подали до суду підроблені документи, також дуже складно, адже необхідно буде доводити, що вони знали про те, що документи підроблені.

Фізичне насильницьке захоплення об'єкта рейдерами має ознаки грабежу (розбою), але відбувається під прикриттям офіційних відомостей із державного реєстру, що надає вчинюваним діям вигляд законних і позбавляє правоохоронні органи можливості ефективно протидіяти захопленню. Поліція не є судовим органом. Поліція не може вирішувати юридичні спори. Завдяки посиланням на офіційні відомості державних реєстрів дії рейдерів формально виглядають правомірними, і поліція не має підстав для реагування. В найгіршому для рейдерів випадку їхні дії будуть кваліфіковані лише як самоуправство.

Подальший перепродаж захопленого об'єкта «добросовісному» набувачу має ознаки легалізації майна, здобутого злочинним шляхом. Однак цей склад злочину потребує доведення наявності умислу у так званого добросовісного набувача, що реалізувати на практиці майже неможливо.

Всі вищевказані дії можна спробувати описати як один окремий склад злочину, однак це дуже складно як з точки зору теорії кримінального права, так і з точки зору практики розслідування. Неможливо визнавати протиправним факт звернення до суду чи факт подання документів для внесення змін до реєстру. В такому випадку об'єктивна сторона дій рейдерів не відрізнятиметься від аналогічних законних дій, а відмінності існуватимуть лише в частині умислу.

Водночас очевидно, що в основі рейдерства лежить прогалина в регулюванні правовідносин, коли момент внесення до державних реєстрів відомостей про право особи на майно (на управління майном) не співпадає з моментом добровільної передачі попереднім суб'єктом права можливості фізичного контролю за таким майном. Тобто явище рейдерства безпосередньо пов'язане із системою функціонування державних реєстрів.

Законодавство і рівень рейдерства

На момент проголошення незалежності України централізованої системи єдиних державних реєстрів не було. Комунальні бюро технічної інвентаризації в межах своєї території вели облік прав на будівлі та споруди. Місцеві органи земельних ресурсів — на земельні ділянки. Юридичні особи реєструвалися місцевими органами виконавчої влади, які фактично і вели окремий облік відомостей про власників та керівників юридичних осіб.

Централізованою була лише система статистичної звітності, на базі якої і почав створюватися єдиний державний реєстр юридичних осіб. З 1994 року статистичний код ЗКПО (загального класифікатора підприємств та організацій) став обов'язковим елементом для ідентифікації юридичних осіб, а в 2003 році він трансформувався у звичний зараз код ЄДРПОУ (єдиного державного реєстру підприємств, організацій та установ). Аналогічною була ситуація у сфері земельних ресурсів — до початку функціонування системи державного земельного кадастру в 2005 році централізований облік земель здійснювався державою лише за статистичною формою звітності 6-зем.

У зв'язку із появою такої форми підприємств, як акціонерні товариства, в Україні з 1994 року розпочалося створення системи національного депозитарію та системи обліку прав власності на акції. Ця система передбачала ведення реєстрів власників акцій приватними реєстраторами, які отримали ліцензію на такий вид діяльності. Ця система почала працювати в 1996 році і за деякий час (з 1998 року) разом із збільшенням кількості корпоративних конфліктів в Україні виникла і **перша хвиля рейдерства — у формі захоплення контролю над акціонерними товариствами**. Основою для рейдерства стали маніпуляції з реєстрами власників акцій.

В подальшому відповідні недоліки законодавства були усунуті, також було створено механізм реєстрації прав власності на акції через єдину централізовану депозитарну систему, яка працює в режимі онлайн. Наразі повідомлень про рейдерські захоплення акціонерних товариств через систему депозитарію немає.

У 2004 році в законодавстві України відбулися значні зміни. 1 січня 2004 року набрав чинності новий Цивільний кодекс України, який містив норму про перехід права власності на нерухомість лише з моменту державної реєстрації. 1 липня того ж року набрав чинності закон «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», який передбачав створення централізованого державного реєстру речових прав на нерухомість. Крім того, 1 липня 2004 року набув чинності закон «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців», який передбачав створення централізованого державного реєстру юридичних осіб та встановлював презумпцію достовірності відомостей цього реєстру.

Як наслідок, протягом 2005–2010 років країною прокотилася **друга хвиля рейдерства**, яке полягало в захопленні нерухомості та підприємств (підприємства вже не обов'язково мали бути акціонерними товариствами). **В цей час дуже широко для рейдерських захоплень почали використовуватися неправосудні судові рішення.**

Відсутність ефективного механізму відповідальності суддів за вчинені ними порушення створила можливість для порушення процесуальних вимог. Рішення у спорах виносилися з грубим порушенням правил підсудності, без виклику сторін, за явно надуманими обставинами та на підставі сумнівних доказів. Основним завданням для рейдера було таємне отримання потрібного йому судового рішення, на підставі якого він міг би внести в державні реєстри зміни та розпочати переоформлення нерухомості чи корпоративних прав через ланцюг «добрросовісних» набувачів.

Навіть явно незаконне судове рішення залишається обов'язковим до виконання, і для його скасування необхідно дотримати процедуру оскарження. Це потребує часу. На момент, коли жертва рейдерів добивалася скасування неправосудного рішення, її майно вже зазвичай було кілька разів переоформлено і належало «добрросовісному» набувачеві, який «чесно» купив його.

Перспективи для поновлення порушених прав через суд у жертви рейдерства були досить примарними. Законодавство в Україні неодноразово змінювалося. Правозастосовна практика була і залишається досить суперечливою, і також змінюється кожні три-чотири роки. Недосконало проведена [судова реформа](#) призвела до багаторічних суперечок про підсудність адміністративним судам справ, пов'язаних із земельними відносинами, а також реєстрацією прав на нерухомість та корпоративними правами (ці справи одночасно мають і приватно-, і публічно-правовий характер). Дуже часто по суті правильні судові рішення скасовувалися лише у зв'язку зі зміною правової позиції Верховного суду України щодо підсудності відповідної категорії спорів.

З 2004 року між Мін'юстом, системою комунальних БТІ та органами земельних ресурсів України точилася апаратна боротьба за право контролю над державним реєстром нерухомості (найдовше трималося Київське міське БТІ, яке підключилося до електронного реєстру Міністерства юстиції лише в 2011 році).

1 січня 2013 року ця боротьба закінчилася остаточною перемогою Мін'юсту. Йому було підпорядковано новостворену Державну реєстраційну службу, яка централізовано контролювала всі реєстраційні дії в країні. Одночасно в Україні почав діяти новий Державний реєстр речових прав на нерухомість та їх обтяжень. Така система державної реєстрації дозволила взяти ситуацію під контроль влади: без неофіційної згоди керівників реєстраційної служби не лише рейдери і шахраї, а й законні власники часто не могли внести зміни до державного реєстру. **Таким чином, без узгодження з владою рейдерські захоплення стали фактично неможливими. Така централізована система призвела до тотальної корумпованості органів Державної реєстраційної служби.**

Без неофіційного узгодження майже неможливо було провести жодної реєстраційної дії. Подейкують, що для кожного підрозділу реєстраційної служби було визначено тарифи хабарів із розрахунку на квадратний метр зареєстрованих приміщень. Контроль над неофіційними надходженнями здійснювався за даними офіційної статистики реєстрацій.

Це не призвело до зникнення шахрайства та рейдерства. Навпаки. З початком роботи нового реєстру прав на нерухомість була пов'язана **третя хвиля рейдерства** в країні. Відомості із старого реєстру не переносилися до нового реєстру автоматично, а лише за заявою власника і за певною — не зовсім досконалою — процедурою. Таким чином, **власником об'єкта ставав той, хто першим встигав внести запис до нового реєстру.** Значного поширення ця схема отримала навесні 2014 року, коли змінили своїх власників багато квартир у центральній частині Києва, що раніше належали чиновникам та політикам, які втекли з України після повалення режиму Януковича. Вони не встигли своєчасно внести відомості про свою власність до нового реєстру, і шахраї зробили це замість них.

У 2015 році з метою усунення корупції у сфері державної реєстрації була проведена ще одна реформа системи державних реєстрів. В січні 2015 року було відкрито публічний доступ до державного реєстру речових прав на нерухомість. 25 листопада 2015 року Верховна Рада ухвалила нові редакції законів, які регулювали порядок державної реєстрації юридичних осіб та порядок державної реєстрації речових прав на нерухомість (набрали чинності з 1 січня 2016 року), а 25 грудня 2015 року Кабінет міністрів затвердив новий порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Суть проведеної реформи полягала в повній децентралізації реєстраційних процедур — повноваження щодо державної реєстрації були делеговані максимально широкому колу суб'єктів. На додаток до двох тисяч державних реєстраторів право вчиняти реєстраційні дії отримали декілька тисяч нотаріусів. При цьому Мін'юст залишився лише держателем відповідних реєстрів, адміністрування яких здійснює підпорядковане йому ДП «Національні інформаційні системи».

Передача нотаріусам повноважень щодо здійснення реєстрації ліквідувала передумови для корупції, однак одночасно з цим створила передумови для збільшення кількості випадків шахрайства та рейдерства. І проблема полягає не лише у значному збільшенні кількості осіб, які мають право проводити реєстраційні дії.

На відміну від колишніх державних реєстраторів, теперішні реєстратори та прирівняні до них приватні нотаріуси є незалежними від Міністерства юстиції. Саме вони перевіряють документи, які подаються для державної реєстрації, і можливість виявлення ними фактів використання підроблених документів залежить тільки від їхньої власної добросовісності. Ані Міністерство юстиції України, ані ДП «Національні інформаційні системи» не можуть напряму впливати на цей процес. Безумовно, Мін'юст має право проводити перевірки діяльності нотаріусів, але порядок проведення таких перевірок доволі жорстко регламентований, і офіційні можливості для впливу на [недобросовісних нотаріусів](#) з боку міністерства є досить обмеженими.

Наслідком вказаних реформ і стала **четверта, поки що остання, хвиля рейдерства**, головна ознака якої — масове використання підроблених документів. Для зміни власників чи керівника юридичної особи, яка зареєстрована в м. Києві, було достатньо підробити підписи та подати реєстратору в якомусь із райцентрів Луганської чи Львівської області підроблений протокол, складений у простій письмовій формі. Для зміни власника нерухомого майна достатньо підробити судові рішення.

Зрозуміло, що в подальшому вкрадене майно буде перепродано «добросовісному» набувачеві, а особу, яка здійснила перереєстрацію з використанням підроблених документів, правоохоронці навряд чи знайдуть. Реєстратора також притягнути до відповідальності зазвичай не вдається, оскільки він формально нічого не порушував, а довести факт його змови з шахраями майже неможливо.

Протидія рейдерству

Як вже було вказано, внаслідок реформи 2015 року повноваження щодо вчинення реєстраційних дій були делеговані широкому колу реєстраторів (нотаріусів), які є адміністративно незалежними від Міністерства юстиції України. Для здійснення контролю над діяльністю незалежних реєстраторів Мін'юст було наділено повноваженнями з розгляду скарг на дії реєстраторів, за результатами яких міністерство мало право ухвалювати рішення про тимчасове блокування чи анулювання доступу реєстраторів до державних реєстрів. Однак, на жаль, процедура проведення перевірок законодавчо врегульована не була.

Одночасно із цим Мін'юст з 1 січня 2016 року було наділено правом скасовувати оскаржені рішення про державну реєстрацію прав та вносити зміни до відповідних реєстраційних записів у державних реєстрах. Для реалізації цих повноважень Мін'юстом було створено комісію з розгляду скарг у сфері державної реєстрації, яка **за вісім місяців своєї роботи розглянула понад 250 скарг. Із них у 150 випадках комісія ухвалила рішення про необхідність скасування реєстраційних дій.**

Позитивні наслідки від надання міністерству можливості скасовувати реєстраційні дії є очевидними — захист прав у судовому порядку потребує дуже багато часу та зусиль, в той час як звернення зі скаргою до міністерства дозволяє потерпілим швидко та ефективно поновити свої порушені права. Однак цей підхід має і негативні сторони.

По-перше, **діяльність комісії є непрозорою.** Її засідання не є публічними. Ані її висновки, ані рішення, ухвалені на їх підставі, не оприлюднюються. **Така непрозорість сама по собі створює передумови для корупції.**

По-друге, наявність у міністерства можливості **самостійно на власний розсуд** скасовувати реєстраційні записи в державних реєстрах фактично наділяє його можливістю вирішувати спори про власність в позасудовому порядку, що не узгоджується ані з Конституцією України, ані з Європейською конвенцією з захисту прав людини та основних свобод і може бути підставою для виникнення нових судових спорів.

По-третє, для ефективної роботи подібної комісії необхідно встановлення прозорих та логічних процедур, якими має бути детально передбачено підстави та порядок ухвалення рішень. Запровадження відповідальності реєстраторів без встановлення таких правил матиме наслідком лише посилення впливу на них з боку Мін'юсту та виникнення штучного поділу на «своїх» реєстраторів, які будуть символічно каратися за серйозні правопорушення, та інших — до яких застосовуватимуться максимальні санкції за будь-яку дрібну помилку.

Досвід роботи вказаної комісії популяризується міністерством як абсолютно позитивний. Для цього є підстави — в багатьох випадках рішення, ухвалені за результатами розгляду скарг комісією, дозволили швидко та ефективно захистити порушені права та протидіяти шахраям та рейдерам. Водночас вищезгадані недоліки процедури розгляду скарг створюють передумови для зловживання повноваженнями з боку чиновників. Деякі нотаріуси настільки побоюються можливих зловживань, що навіть публічно проголошують про свій намір відмовитися від виконання функцій державного реєстратора. На жаль, подібні побоювання можуть стати реальністю, оскільки у ЗМІ останнім часом вже почали з'являтися публікації з прямими обвинуваченнями членів комісії у сприянні шахраям та рейдерам.

Законопроект №5067, ухвалення якого активно підтримувалося Мін'юстом, передбачає додаткове розширення повноважень міністерства у частині проведення перевірок (шляхом моніторингу та камеральних перевірок) та посилення відповідальності реєстраторів. Однак, на жаль, **законопроект не усуває вищевказані недоліки існуючої системи.** Тому такий підхід викликає певне занепокоєння у професійному середовищі.

У [другій частині статті](#) читайте про конкретні кроки для протидії рейдерству в Україні.

Рейдерство в Україні — що робити

Для протидії хвилі шахрайств із нерухомістю необов'язково вносити зміни до чинних законів. Керівництву Мін'юсту та Національній поліції достатньо лише виявити свою політичну волю

У [першій частині статті](#) ми розповідали про причини виникнення рейдерства, а тепер зупинимось на тому, що робити для протидії цьому явищу.

Помилковим видається підхід, який передбачає, що для боротьби з шахрайством та рейдерством необхідно лише розширювати повноваження контролюючих та правоохоронних органів. Головною зацікавленою особою в поновленні порушених прав та покаранні правопорушників є потерпілий. Тому **держава передусім має забезпечити потерпілому можливість ефективно захищати свої права.**

Наразі захист прав та інтересів потерпілого від рейдерства чи шахрайства з використанням державних реєстрів може здійснюватися утри основні способи:

- 1) шляхом звернення до суду з позовами;
- 2) шляхом звернення до правоохоронних органів із заявою про відкриття кримінального провадження;
- 3) шляхом звернення до Мін'юсту зі скаргою на дії реєстратора.

На жаль, кожен із вказаних способів захисту має свої вади, усунення яких і мусить стати пріоритетом для законодавця.

Насамперед, доцільно звернути увагу на складнощі, які виникають у потерпілих із фіксацією доказів порушення їхніх прав. Відомості про дії, вчинені щодо юридичної особи чи нерухомого майна, фіксуються в електронній формі у відповідних державних реєстрах. Крім того, до баз даних відповідних реєстрів включаються скан-копії документів, на підставі яких вчинялися відповідні реєстраційні дії. До 2015 року доступ до відомостей державних реєстрів був обмеженим, і в більшості випадків потерпілі отримували інформацію про вчинені стосовно них дії лише неофіційно — через знайомих нотаріусів чи реєстраторів. Із 2015 року ситуація змінилася — законом було передбачено теоретичну можливість публічного доступу до інформації державних реєстрів через кабінет електронних сервісів. Фактично такий доступ було надано лише до актуальних (останніх зареєстрованих) прав та обтяжень — без можливості доступу до реєстраційної історії. Тобто після вчинення двох чи більше реєстраційних дій із нерухомістю пересічний користувач вже не матиме доступу до відомостей, які потрібні йому для підготовки позову чи написання скарги.

Із 2015 року право на доступ до державного реєстру речових прав на нерухомість також дістали адвокати, яким для цього було необхідно укласти договір із ДП «Національні інформаційні системи». На відміну від звичайних користувачів, адвокати отримали доступ до реєстраційної історії об'єктів та суб'єктів права. Однак при цьому вони не отримали можливості доступу до скан-копій документів, на підставі яких вчинялися спірні реєстраційні дії. Фактично **адвокати можуть отримати інформацію про вчинене щодо їхнього клієнта правопорушення, але водночас не можуть швидко офіційним шляхом отримати копії документів, які б могли бути використані як докази такого порушення.**

Як не дивно, але **питання про доступ до державних реєстрів слідчих поліції та інших правоохоронних органів також належним чином не врегульовано.** В більшості випадків слідчі змушені отримувати потрібну їм інформацію або в загальному порядку через кабінет електронних сервісів, сплачуючи власні кошти, або напівофіційно, через особисто знайомих слідчому нотаріусів або реєстраторів. Останнім часом ДП «Національні інформаційні системи» в індивідуальному порядку розпочало надавати слідчим доступ до державного реєстру речових прав. Однак оскільки офіційно така процедура доступу не врегульована та не узгоджена з нормами КПК України, то постає питання про можливість використання отриманих у такий спосіб даних як належних доказів у кримінальному провадженні.

Отже, необхідно терміново врегулювати питання про надання повного доступу до відомостей державних реєстрів (включаючи доступ до скан-копій документів) адвокатам та слідчим поліції. (Умови такого доступу мають бути однаковими для слідства та захисту, оскільки КПК передбачає рівність сторін у кримінальному провадженні.)

Окрім цього, правозастосовна практика свідчить про необхідність взагалі законодавчо врегулювати питання про фіксацію та забезпечення доказів потерпілим. В багатьох країнах, у тому числі в Російській Федерації, нотаріуси наділені повноваженнями забезпечувати докази, зокрема, нотаріально посвідчувати скріншоти електронних документів чи засвідчувати письмові покази під присягою (аффідавіти). В Україні, на жаль, подібної практики немає, що значно ускладнює захист прав потерпілих. Для доведення наявності факту правопорушення потерпілому необхідно посилатися на відомості з реєстрів та документи, на підставі яких були здійснені відповідні реєстраційні дії. Однак зазвичай він не має доступу до цих відомостей та документів у паперовій формі. Отримання оригіналів чи офіційних паперових копій вказаних документів пов'язано з дотриманням певних процедур і потребує значного часу як для адвоката, так і для слідчого. Такі затримки об'єктивно допомагають шахраям та рейдерам, оскільки надають їм можливість завершити захоплення об'єкта та переоформити його на «добросовісного» набувача. Ця проблема досить просто вирішується шляхом надання адвокатам та слідчим офіційного доступу до скан-копій документів, на підставі яких здійснювалися реєстраційні дії, та встановлення процедури посвідчення скріншотів відповідних електронних документів.

По-друге, необхідно законодавчо врегулювати питання щодо способів захисту прав потерпілого та підсудності відповідних справ. Судовий захист має бути ефективним. В результаті звернення до суду має бути забезпечено поновлення порушених прав потерпілих.

З часів Давнього Риму загально визнаними способами захисту прав власника є виндикаційний та негаторний позови, тобто позови про витребування майна з чужого незаконного володіння та про усунення порушень прав власника, які не пов'язані з позбавленням його можливості володіння своїм майном. Українське цивільне право передбачає додаткові способи захисту у вигляді можливості подання позовів про визнання права власності, про визнання правочинів дійсними чи недійсними, про застосування реституції тощо. Водночас задоволення вказаних позовних вимог не завжди призводить до автоматичного поновлення порушених прав. В українському законодавстві відсутні норми, які би прямо передбачали, як саме має бути сформульована резолютивна частина судового рішення у цивільній (господарській) справі, щоби таке рішення стало підставою для внесення відповідних змін до реєстру.

У свою чергу, спори про визнання недійсними рішень реєстраторів, про скасування реєстраційних записів та про зобов'язання внести зміни до реєстру виходячи із суб'єктного складу сторін відносилися до справ, які належало розглядати за правилами адміністративного судочинства.

Верховний суд України спробував врегулювати вказані питання. В п. 10 постанови пленуму №9 від 6 листопада 2009 року було роз'яснено, що судові рішення у цивільній справі про застосування реституції чи витребування майна з чужого незаконного володіння є підставою для здійснення державної реєстрації прав на вказане майно та скасування попередньої реєстрації. Однак ця постанова не має обов'язкового характеру для реєстраторів, які в кожному конкретному випадку приймають та продовжують приймати рішення.

У зв'язку з наведеним **протягом останніх кількох років склалася ситуація, за якої потерпілий спочатку був змушений звертатися до суду із цивільним позовом, а після завершення цивільного спору додатково ще раз звертатися до суду, але вже з адміністративним позовом.** В багатьох випадках один і той саме спір одночасно розглядався і в цивільних (господарських), і в адміністративних судах.

14 червня 2016 року Верховний суд України у справі №21-41а16 висловив правову позицію, що спори з приводу реєстраційних дій, які пов'язані з порушенням цивільних прав, мають розглядатися за правилами цивільного судочинства. Такий підхід можна лише привітати, але немає гарантій, що під час розгляду інших справ його позиція не зміниться.

Вирішивши одну з колізійних проблем, ВСУ створив іншу. 13 червня 2016 року Верховний суд України у справі №6-942цс16 висловив правову позицію, відповідно до якої в одній позовній заяві не можуть об'єднуватися вимоги до фізичних та юридичних осіб, які окремо мають розглядатися в порядку цивільного та господарського судочинства. Така позиція викликає занепокоєння. Дуже часто, заволодівши чужим майном, шахраї здійснюють його переоформлення з фізичних на юридичних осіб і навпаки. В таких випадках потерпілий (юридична особа) має звертатися в різні суди з окремими позовами до кожного з відповідачів, що значно ускладнює правовий захист його інтересів.

Суть усіх вищевказаних проблем можна узагальнити. Ст. 13 Європейської конвенції з захисту прав людини та основних свобод передбачає обов'язок держави Україна забезпечити будь-якій особі ефективний правовий засіб для захисту її порушених прав. Вищезгадані проблеми свідчать про ігнорування вказаного обов'язку як з боку законодавчої гілки влади, так, в деяких випадках, і з боку судової гілки влади. Судовий захист порушених прав власника в Україні є неефективним. Для вирішення цієї проблеми необхідно внести зміни до ЦК та ГК України, в яких чітко врегулювати способи захисту прав власника від порушень, пов'язаних із використанням державних реєстрів, а також до ЦПК, ГПК та КАС України, чітко визначивши єдині вимоги до підсудності відповідної категорії спорів.

По-третє, необхідно більш якісно врегулювати повноваження Мін'юсту щодо внесення ним змін до реєстраційних записів у позасудовому порядку. Правозастосовна практика останніх місяців засвідчила, що використання міністерством вказаних повноважень у більшості випадків мало позитивний ефект, однак є і певні системні вади.

ЦК України пов'язує момент виникнення права власності на нерухоме майно з моментом його державної реєстрації (стосовно корпоративних прав такого обумовлення в законі прямо не передбачено, але фактично воно існує — оскільки включені в реєстр відомості вважаються офіційно достовірними). Скасування рішення реєстратора та здійснених на його підставі реєстраційних записів матиме наслідком позбавлення особи права власності. Таким чином, виникає ситуація, коли за порушення, вчинені суб'єктом влади — реєстратором, негативні наслідки настають для приватної особи чи компанії — власника. Такий підхід прямо суперечить практиці Європейського суду з прав людини.

Вказана колізія може бути врегульована. Пункт 1 протоколу №1 до Європейської конвенції з захисту прав людини та основних свобод передбачає **право держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за**

необхідне, щоби здійснювати контроль над користуванням майном відповідно до загальних інтересів. З урахуванням цього пропонується визначити в тексті законів **вичерпний перелік випадків, у яких міністерство матиме повноваження скасовувати реєстраційні записи в позасудовому порядку.** Вказані випадки мають стосуватися лише тих ситуацій, коли допущені реєстратором порушення мали очевидний характер і явно вчинялися з відома заявника.

Зокрема, пропонується надати Міністерству юстиції України право скасовувати реєстраційні записи у випадках, якщо:

- 1) відповідна реєстраційна дія була вчинена з явним порушенням територіальних повноважень реєстратора;
- 2) відповідна реєстраційна дія була вчинена на підставі підроблених документів;
- 3) відповідна реєстраційна дія була вчинена всупереч наявності зареєстрованого обтяження чи заборони;
- 4) відповідна реєстраційна дія була вчинена шляхом несанкціонованого втручання в роботу електронної бази даних державних реєстрів.

Про порушення реєстратором вимог закону в цих випадках не могло бути невідомо заявнику (набувачу майна), а отже, позасудові методи реагування в таких випадках будуть співмірним заходом контролю за використанням власності, що застосовується в загальних інтересах.

Крім того, необхідно законодавчо передбачити **обов'язок Мін'юсту офіційно оприлюднювати не лише переліки скарг, поданих до комісії, а й висновки, які були зроблені комісією за результатами розгляду кожної скарги, та прийняті на їх підставі накази, а також накази, видані за результатами моніторингу дій реєстраторів.**

Для реалізації вказаних пропозицій бажано внести зміни до профільних законів, але за наявності політичної волі це може бути реалізовано шляхом внесення змін до постанов Кабінету міністрів або видачі окремого наказу Міністерством юстиції України.

По-четверте, слід удосконалити механізми захисту інтересів потерпілого у кримінальному провадженні. Для цієї категорії злочинів було б доцільно запровадити механізм приватного обвинувачення — для того, щоби потерпілий міг самостійно ініціювати відповідні слідчі дії щодо збирання доказів та доводити вину осіб, які вчинили злочин. Щонайменше, потерпілому необхідно надати права, які має сторона захисту, зокрема, можливість самостійно ініціювати процедуру тимчасового доступу до речей та документів.

Як вже було зазначено вище, також необхідно терміново врегулювати порядок отримання відомостей, які містяться в державних реєстрах, та порядок використання їх як доказів у кримінальному провадженні. Закон передбачає, що відомості державних реєстрів є публічними. Таким чином, і сторона обвинувачення, і сторона захисту мають отримати вільний доступ до баз даних ДП «Національні інформаційні системи», включно з інформацією про те, хто і коли звертався по отримання інформації про спірний об'єкт. Адже, готуючись до шахрайства, злочинці обов'язково мають отримати відомості про об'єкт із реєстру, а отже, в базі даних залишаться сліди їхніх запитів.

КПК України не робить різниці між речовими доказами у вигляді рухомого майна, які можуть бути вилучені та зберігатися разом із матеріалами кримінального провадження, та речовими доказами у вигляді нерухомого майна, які фізично не можуть бути вилученими. На практиці слідчі іноді застосовують опечатування квартир чи іншої нерухомості, яка стала об'єктом злочинного посягання, однак процесуально такі дії не врегульовані.

Очевидно, що всі вищевказані питання можуть бути вирішені виключно шляхом внесення змін до КПК України.

По-п'яте, необхідно більш детально врегулювати процедури застосування обтяжень нерухомого майна та корпоративних прав. Доцільно було б розділити обтяження, які виникають із правочинів чи рішення власника, та обтяження, які виникають із рішень уповноважених органів як спосіб забезпечення. А також передбачити випадки, в яких різні види обтяження мають застосовуватися як способи забезпечення.

Також необхідно врегулювати всі потенційні колізії. Наприклад, як має виконуватися рішення суду про скасування реєстраційного запису у разі, якщо як захід забезпечення в іншій справі було накладено заборону на внесення будь-яких змін до реєстру? Як має виконуватися судове рішення про звернення стягнення на майно боржника у разі, якщо це майно арештовано для забезпечення конфіскації у кримінальному провадженні?

Ст. 976 Цивільного кодексу передбачає, що у випадку виникнення спору про власність суд в якості забезпечення може вилучити спірне майно та передати його на зберігання третій особі. Такий захід забезпечення майже не застосовується судами України, хоча в багатьох випадках його застосування може усунути спір. А вже часто дії шахраїв та рейдерів розраховані на швидке заволодіння чужим майном та отримання від цього вигод протягом усього тривалого часу продовження судових спорів. Водночас вказана норма може застосовуватися і для захоплення чужої власності. Це питання необхідно врегулювати більш чітко.

У правозастосовній практиці України майже не застосовується концепція «добросовісного володільця майна» — тобто особи, яка правомірно заволоділа чужим майном та відкрито користувалася ним протягом тривалого часу, навіть якщо згодом правова підстава, на якій вона набула це майно, відпала. Хоча очевидно, що при застосуванні запобіжних заходів обов'язково має враховуватися, хто саме та протягом якого часу фактично володів майном до моменту виникнення спору.

Необхідно більш чітко розмежувати повноваження та функції нотаріуса щодо накладення обтяжень на майно та реєстрації накладених ним же обтяжень.

Також очевидно є необхідність повернути нотаріусам право вносити до реєстру тимчасові застереження — тобто повідомлення особи про наявність у неї претензій щодо певного майна, які втрачають чинність, якщо протягом 30 днів особа не зверталася з позовом до суду. Таке право нотаріуси мали раніше. Наявність тимчасового застереження не була перешкодою для вчинення правочинів щодо нерухомого майна, але позбавляла набувача можливості посилаючись на свою добросовісність.

Окремо слід згадати необхідність встановити взаємодію між Єдиним державним реєстром, в якому реєструються операції з корпоративними правами юридичних осіб, та реєстром обтяжень рухомого майна, де міститься інформація про податкову заставу та заставу об'єктів рухомого майна, до яких належать і корпоративні права. На даний час реєстратори під час проведення реєстраційних дій, пов'язаних із відчуженням корпоративних прав, взагалі не перевіряють наявність обтяжень щодо цих прав.

Шосте, необхідно позбавити шахраїв та рейдерів можливості зловживати статусом добросовісного набувача. В більшості шахрайських схем після заволодіння нерухомістю відбувається її перепродаж «добросовісному» набувачеві.

Під час посвідчення угод щодо нерухомого майна нотаріус має перевірити наявність реєстрації права власності на нього та відсутність щодо нього арештів, заборон чи обтяжень. Цим і користуються шахраї для того, щоби створити видимість придбання об'єкта добросовісним набувачем.

Якщо на момент нотаріального посвідчення угоди право власності на викрадений об'єкт зареєстровано за шахраями і в державному реєстрі немає обтяжень, то його новий підставний набувач може в подальшому стверджувати, що він є добросовісним, оскільки він не знав та не міг знати про протиправне заволодіння ним попередніми власниками. Протидіяти цьому не дуже складно. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно містить повну інформацію про реєстраційну історію об'єкта нерухомості — хто, коли та на якій підставі здійснював реєстрацію виникнення та припинення речових прав та обтяжень на цей об'єкт, інформацію щодо нього, яка містилася в попередніх електронних реєстрах Мін'юсту, а також скан-копії документів, на підставі яких вчинялися попередні реєстраційні дії. Якщо потенційному покупцю буде відома вся реєстраційна історія об'єкта, він у подальшому не зможе посилаючись на свою добросовісність.

Чинний порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України не зобов'язує їх під час посвідчення угод отримувати повну інформаційну довідку про відчужуваний об'єкт, ознайомлюватися зі скан-копіями документів, які внесені до реєстру, та ознайомлювати із цією інформацією набувача. Добросовісні нотаріуси зазвичай роблять це за власною ініціативою. У таких випадках набувач отримує повну інформацію про історію об'єкта і на власний ризик ухвалює рішення про його придбання. Посилаючись на те, що він не міг знати про допущені раніше порушення, він більше не зможе.

Недобросовісні нотаріуси, навпаки, отримують із державного реєстру речових прав лише скорочену інформаційну довідку про актуальні права та обтяження на відчужуваний об'єкт. Робиться це для того, аби в подальшому «добросовісний» набувач міг стверджувати про свою необізнаність із правопорушеннями, які були допущені щодо цього об'єкта раніше. Більш того, недобросовісні нотаріуси часто «забувають» внести до реєстру скан-копії документів, на підставі яких вони вчиняли відповідні реєстраційні дії.

Зрозуміло, що врегулювати вказане питання також нескладно. Для цього **не потрібно вносити зміни ані до законів, ані до постанов уряду. Міністерству юстиції України достатньо лише внести відповідні зміни до власного наказу.** Такий підхід цілком відповідає європейській практиці.

Перелік таких очевидно необхідних заходів можна продовжувати. Зрозумілим є лише одне: для ефективної протидії шахрайству та рейдерству необхідно дві умови — професіоналізм та політична воля.