

БІЛА КНИГА

**Дорожня карта запобігання
реєстраційному рейдерству
та забезпечення дотримання обмежень
на концентрацію земель в Україні**



БІЛА КНИГА

Дорожня карта запобігання реєстраційному рейдерству та забезпечення дотримання обмежень на концентрацію земель в Україні

Листопад, 2021

Розроблено Офісом ефективного регулювання BRDO за сприяння проєкту «Підтримка прозорого управління земельними ресурсами в Україні», що впроваджується Світовим банком та фінансується Євросоюзом.



Зміст

РЕЗЮМЕ	5
---------------------	----------

ГЛОСАРІЙ	7
-----------------------	----------

Частина 1. Обґрунтування необхідності запобігання реєстраційному рейдерству та усунення прогалин	10
---	-----------

Частина 2. Стратегічні пріоритети щодо покращення захисту прав власності та запобігання реєстраційному рейдерству	13
--	-----------

Стратегічний пріоритет 1. Модернізувати ДРРП та ЄДР шляхом створення підсистем для управління ризиками	14
1.1. Обґрунтування необхідності створення підсистем управління ризиками	14
1.2. Автоматичний моніторинг ризикових операцій.....	14
1.3. “Покрокові сценарії”	16
1.4. “Друга рука” або “подвійна перевірка” ризикових операцій реєстратором, визначеним у випадковому порядку	17
1.5. Електронний кабінет власника	17
Напрями реалізації та План дій за стратегічним пріоритетом № 1	17

Стратегічний пріоритет 2. Створити Електронну систему нотаріат та інтегрувати його з іншими реєстрами (реалізувати «Е-нотаріат»)	20
Напрями реалізації та план дій за стратегічним пріоритетом № 2	21

Стратегічний пріоритет 3. Тимчасово, на період дії інституту адміністративного оскарження, збільшити його ефективність шляхом надання повноважень скасовувати “ланцюг” перереєстрацій.....	21
Напрями реалізації та План дій за стратегічним пріоритетом № 3.....	23

Стратегічний пріоритет 4. Удосконалити законодавство про реєстрацію в частині прогалин та недоліків, які непрямо створюють умови для реєстраційного рейдерства, модернізувати програмне забезпечення ЄДР та ДРРП для інтеграцій з іншими реєстрами	23
4.1. Розробити та запровадити бізнес-процес перевірки документів, датованих до 2013 року	23

4.2. Гармонізувати правила перевірки спецбланків	24
4.3. Реалізувати відсутні інтеграції	24
Напрями реалізації та план дій за стратегічним пріоритетом № 4	24

Стратегічний пріоритет 5.

Усунути прогалини та недоліки законодавства про реєстрацію земельних ділянок, обмежень концентрації земель, модернізувати програмне забезпечення ЄДР, ДЗК та ДРРП для забезпечення автоматизованої перевірки концентрації	25
5.1. Віднесення договору про продаж прав оренди до істотних правочинів	25
5.2. Поширення п. 21 Перехідних положень Земельного кодексу щодо переходу до комунальної власності на землі колективної власності КСП, які перебувають процесі припинення або реорганізовані	26
5.3. Врегулювання спірних питань щодо землі постійного користування фермерських господарств після смерті засновника.....	26
5.4. Відновлення втрачених даних ДЗК через їх втрату під час перереєстрації власності на землю з 2013 по 2018 роки	26
5.5. Запровадження запобіжників незаконних реєстрацій земельних ділянок інженерами геодезистами.....	26
5.6. Усунення можливостей законного обходу законодавчих обмежень концентрації земельних ділянок.....	27
5.7. Поширення процедури перевірки концентрації понад 10 тис. га на перевірку концентрації понад 100 га.....	27
5.8. Реалізація автоматизованої перевірки обмежень концентрації	28
Напрями реалізації та план дій за стратегічним пріоритетом № 5	28

Стратегічний пріоритет 6.

Забезпечити умови та підтримку для моніторингу недержавними організаціями.....	29
--	----

Частина 3. Наступні кроки.....31

ДОДАТКИ 34

Додаток 1. Аналіз прогалин законодавства та виявлення ризиків	35
1.1. Законодавство про реєстрацію речових прав:.....	35
1.2. Законодавство про реєстрацію земельних ділянок.....	36
1.3. Законодавство про реєстрацію юридичних осіб:.....	36

Додаток 2. Передумови та історія «реєстраційного рейдерства»	38
2.1. Передумови реєстраційного рейдерства в ДРРП	38
2.2. Передумови реєстраційного рейдерства в ЄДР	39
2.3. Антирейдерські ініціативи.....	40
Додаток 3. Аналіз наявних «схем» реєстраційного рейдерства та прогалин законодавства (результати case-study)	41
3.1. Неавторизовані реєстрації	41
3.2. Щодо реєстрацій на підставі ймовірно підроблених документів.....	42
3.3. Щодо підроблення «історичних» документів.....	42
3.4. Інші випадки підроблення, окрім історичних документів.....	43
3.5. Щодо очевидно незаконних дій реєстраторів	43
Додаток 4. Висновки за результатами аналізу прогалин у законодавстві про реєстрацію, а також постанови КМУ щодо концентрації землі	47
4.1. Прогалини в законодавстві про реєстрацію:	47
4.2. Можливі майбутні істотні прогалини в законодавстві про реєстрацію, з урахуванням Закону України № 1423-ІХ та Закону України № 552-ІХ:.....	48
4.3. Прогалини та потенційні ризики концентрації у 100 га з урахуванням положень Постанови Кабміну від 16 червня 2021 р. № 637:	50
Додаток 5. Матриця ризиків	51
Додаток 6. Аналіз ефективності інституцій щодо протидії рейдерству та захисту права власності	54
6.1. Робота системи адміністративного оскарження.....	54
6.2. Система державного моніторингу.....	55
6.3. Судове оскарження	57
6.4. Робота правоохоронних органів щодо протидії рейдерству.....	60
Додаток 7. Антирейдерські ініціативи: їх аналіз та ранжування	61
7.1. Аналітика та плани	61
7.2. Опис методології ранжування ініціатив.....	62
7.3. “Ранжування ініціатив”.....	63

РЕЗЮМЕ

Захист прав власності є умовою для сталого економічного розвитку, оскільки впливає на рівень ризиків національної економіки та інвестиційну привабливість. Зусилля України як держави не є в повній мірі достатніми для забезпечення захисту права власності. Зокрема, в Україні надалі існує явище реєстраційного рейдерства щодо сільськогосподарських земель, внаслідок якого аграрії незаконно втрачають урожай, а іноді навіть і права на землю. Особливо середні та малі сільськогосподарські господарства страждають від рейдерських атак через такі фактори, як їхня віддаленість, брак ресурсів та політичного впливу.

Дане дослідження здійснено Офісом ефективного регулювання BRDO з метою визначення наявних «схем» реєстраційного рейдерства в Україні та причин їхнього виникнення, ризиків порушення обмежень концентрації земель: прогалини законодавства, ефективність державної системи контролю та оскарження. За результатами аналізу ми підготували матрицю ризиків та список ініціатив із запобігання реєстраційного рейдерства (тобто заходи зі зменшення ризиків).

Даний документ містить рекомендації в галузі правової політики, що стосуються сфери управління Мін'юсту та Мінагрополітики, і не є офіційною позицією цих органів або Світового банку. Деталі та план імплементації кожної з рекомендацій та ініціатив можуть потребувати додаткового уточнення.

Горизонт планування – приблизно 2 роки, з фокусом на усунення нагальних ризик-факторів, а також на створення інструментів для реагування на нові ризик-фактори.

Документ не описує судову реформу, реформу правоохоронних органів, боротьбу з корупцією в державі, правильну кадрову політику та економічні стимули для державних реєстраторів. Все це теж, очевидно, є необхідним, але не належить безпосередньо до предмету дослідження.

Підсумовуючи вказану в цьому дослідженні інформацію, можемо сформулювати такі висновки.

- 1) Явище реєстраційного рейдерства в Україні існує.
- 2) Прямими причинами існування даного явища (ризик-факторами) є певні прогалини в законодавстві та відсутність певних функцій програмного забезпечення державних реєстрів. Непрямі причини: відсутність судової реформи та недостатність зусиль держави із захисту права власності.
- 3) Запровадження ризик-орієнтованої моделі запобігання рейдерським діям є способом ефективно покращити вищевказаний стан справ. Дана модель може бути реалізована шляхом імплементації подальших ініціатив (зазначаються відповідно до оцінки пріоритетності).
- 4) Існує необхідність модернізувати реєстр нерухомості та корпоративний реєстр через створення підсистем для управління ризиками, які будуть забезпечувати такі функції:
 - автоматичний моніторинг ризикових операцій;
 - вчинення реєстраційних дій виключно за «покроковими сценаріями», щоб під час проведення будь-якої реєстраційної дії потрібно було вказати та завантажити перелік обов'язкових для прийняття документів, без наявності яких унеможливити завершення дії або перехід на наступний крок під час реєстрації. Для цього також необхідно узгалянити та затвердити стандартизовані переліки документів для усіх бізнес-процесів реєстр нерухомості та корпоративний реєстр;

- "друга рука" або "подвійна перевірка", тобто додаткова перевірка ризикових операцій іншим реєстратором, визначеним у випадковому порядку (потребує додаткового обговорення та пілотного проекту);
 - електронний кабінет власника, тобто веб-сторінка для кожного власника, яка дає можливість отримувати інформацію, адміністративні послуги, а також блокувати чи підтверджувати реєстраційні дії (потребує додаткового обговорення).
- 5) Необхідно продовжувати реалізацію подальших запланованих ініціатив, а також реалізувати нові ініціативи в галузі юстиції:
- створити Електронну систему нотаріату та інтегрувати його з іншими реєстрами (реалізувати «Е-нотаріат»);
 - тимчасово, на період дії інституту адміністративного оскарження, збільшити його ефективність шляхом надання повноважень скасовувати "ланцюг" перереєстрацій;
 - розробити та запровадити бізнес-процес перевірки документів, датованих до 2013 року, право за якими не було зареєстроване;
 - гармонізувати правила перевірки спецбланків, запровадивши для реєстру нерухомості правила, аналогічні корпоративному реєстру;
 - реалізувати відсутні інтеграції між реєстрами (згідно з п. 4.3 даного Звіту).
- 6) Є необхідність вдосконалення законодавства, правових політик та програмного забезпечення державних реєстрів у галузі земельних відносин, а саме:
- зарахування договору про продаж прав оренди до істотних правочинів;
 - поширення пункту 21 Перехідних положень Земельного кодексу щодо переходу до комунальної власності на землі колективної власності колективних сільськогосподарських підприємств, які перебувають у процесі припинення або реорганізовані;
 - врегулювання спірних питань щодо землі постійного користування фермерських господарств після смерті засновника;
 - відновлення втрачених даних Державного земельного кадастру через їх втрату під час перереєстрації власності на землю з 2013 по 2018 роки;
 - запровадження запобіжників незаконних реєстрацій земельних ділянок інженерами-геодезистами;
 - усунення можливостей законного обходу законодавчих обмежень концентрації земельних ділянок;
 - розповсюдження процедури перевірки концентрації понад 10 тис. га на перевірку концентрації понад 100 га;
 - реалізація автоматизованої перевірки обмежень концентрації.

ГЛОСАРІЙ

API	Прикладний програмний інтерфейс
АРМ	Автоматизоване робоче місце
АРМА	Агентство з розшуку та менеджменту активів
БД	База даних
БТІ	Бюро технічної інвентаризації
ДБР	Державне бюро розслідувань
ДЗК	Державний земельний кадастр
ДРРП	Державний реєстр речових прав на нерухоме майно
ДСА	Державна судова адміністрація
ЄДДР	Єдиний державний демографічний реєстр
ЄДЕССБ	Єдина державна електронна системи у сфері будівництва
ЄДР	Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань
ЄДРСР	Єдиний державний реєстр судових рішень
ЗМІ	Засоби масової інформації
ЗУ	Закон України
КЕП	Кваліфікований електронний підпис
КМУ	Кабінет Міністрів України
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Мінрегіонбуд	Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
Мін'юст	Міністерство юстиції України
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України

НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НАІС	Державне підприємство “Національні інформаційні системи”
НПА	Нормативно-правовий акт
ОВВ	Орган виконавчої влади
ОМС	Органи місцевого самоврядування
ОСГ	Особисте селянське господарство
ТОВ	Товариство з обмеженою відповідальністю
ТСГ	Товарне селянське господарство
УНЗР	Унікальний номер запису в реєстрі
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг

Рис. 1.1. Стратегічна мета – зменшення кількості випадків реєстраційного рейдерства



Частина 1.

**Обґрунтування необхідності
запобігання реєстраційному
рейдерству та усунення прогалин**

Захист прав власності є умовою для сталого економічного розвитку, оскільки впливає на рівень ризиків національної економіки та інвестиційну привабливість. Зусилля України як держави не є в повній мірі достатніми для забезпечення захисту права власності.

Зокрема, в нашій державі продовжує існувати явище реєстраційного рейдерства, хоча його кількість дещо зменшилась протягом 2020 та 2021 років, внаслідок виключення із законодавства інституту акредитованих суб'єктів реєстрації та роботи Мін'юсту.

Значна частина реєстраційного рейдерства відбувається у сфері сільського господарства, що є базовою галуззю для економіки України. Однією з груп, які найбільше страждають від реєстраційного рейдерства, є середні та невеликі агропідприємства, фермерські господарства. Це зумовлено такими факторами, як їх віддаленість від інституцій, відсутність великих ресурсів та політичного впливу для забезпечення захисту, вразливість через можливість швидкого незаконного заволодіння урожаєм.

Ефективність інституцій нашої держави із забезпечення права власності не є на необхідному рівні, а саме:

- судові спори займають багато часу через завантаженість судової системи та неодноразові зміни правових позицій Верховного Суду щодо способів захисту;
- поліція та інші правоохоронні органи не мають достатньої організаційної спроможності для швидкого реагування на випадки рейдерства та розслідування складних випадків;
- Мін'юст як орган адміністративного оскарження не завжди здійснює оперативний та швидкий розгляд скарг, крім того, позбавлений можливості ефективно відновити права в реєстрах через формальні причини та відсутність повноважень.

Зловмисники ж адаптують свої незаконні практики, використовуючи як неефективність правового регулювання, так і вразливість програмного забезпечення, бізнес-процесів реєстрації. Наразі сформувався тренд здійснення рейдерських атак не тільки через підроблення якихось документів, але й шляхом вчинення реєстраторами очевидно незаконних реєстраційних дій.

Відкриття ринку землі скоріше за все істотним чином не збільшило кількість рейдерських атак, однак і наявна їхня кількість до відкриття ринку землі потребувала та потребує здійснення системних заходів, направлених на їх запобігання.

Запровадження ризик-орієнтованої моделі запобігання рейдерським діям є способом ефективно покращити вищевказаний стан справ.

У додатках до цього документу наведений детальний аналіз ризиків та їх ранжування залежно від оцінки потенційної шкоди від негативної події (рейдерська атака), а також оцінки частоти негативних подій.

У сфері управління Мін'юсту (ЄДР та ДРРП) були виявлені ризики, пов'язані з:

- можливим вчиненням державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів, а також відчуження активів поза волею власника, що може бути вирішено за допомогою запровадження підсистем управління ризиками для ЄДР та ДРРП;
- можливими помилками в ідентифікації фізичної або юридичної особи, а також об'єкту нерухомості, що може бути вирішено шляхом інтеграції з іншими реєстрами;
- можливим вчиненням реєстраційних дій на підставі підроблених документів, що може бути вирішено за допомогою реалізації Електронної системи нотаріату, поглибленням інтеграції ЄДР та ДРРП із судовим реєстром, запровадженням бізнес-процесу перевірки історичних документів;

- неможливістю ефективного оскарження ланцюга перереєстрацій нерухомості після вчинення першої незаконної реєстрації, що може бути вирішено тимчасовим, на період дії інституту адміністративного оскарження, розширенням повноважень Мін'юсту.

У сфері регулювання земельних відносин виявлені ризики, пов'язані з:

- можливістю реєстрації на підставі підробленої угоди про розірвання договору (зокрема підписаної колишнім директором юрособи), а також договору про продаж права оренди;
- ризиком виникнення спірної ситуації щодо землі на праві постійного користування фермерських господарств після смерті засновника фермерського господарства;
- недоліками обмежень концентрації земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- можливістю незаконної реєстрації в ДЗК, з огляду на пілотний проект з надання інженерам-геодезістам прав кадастрових реєстраторів,
- можливістю реєстрації права приватної власності на землі запасу, що залишилися після розпаювання земель КСП, за допомогою декількох реорганізацій.

Дані ризики можуть бути мінімізовані через внесення необхідним змін до законодавства.

Далі за текстом детально описуються стратегічні пріоритети, а також ініціативи та проекти, що дозволять значним чином зменшити кількість рейдерських атак, пов'язаних зі здійсненням незаконних реєстраційних дій.

Частина 2.

Стратегічні пріоритети щодо покращення захисту прав власності та запобігання реєстраційному рейдерству

Стратегічний пріоритет 1.

Модернізувати ДРРП та ЄДР шляхом створення підсистем для управління ризиками

1.1. Обґрунтування необхідності створення підсистем управління ризиками

Найбільш ефективною загальновизнаною практикою зменшення кількості негативних подій є побудова системи управління ризиками. Елементи систем управління ризиком, зокрема підсистеми ризик-моніторингу, впроваджені в галузі будівельних відносин, в митному та податковому адмініструванні. Методи управління ризиком також використовуються в антикорупційних програмах та стратегіях, у багатьох інших сферах.

ДСТУ ISO 31000:2018 «Менеджмент ризиків. Принципи та настанови» (ISO 31000:2018, IDT) передбачені принципи побудови таких систем: інтегрованість, структурованість та повнота, настроюваність, залученість, динамічність, найкраща доступна інформація, врахування факторів поведінки людей та їхньої культури, постійне покращення. Відтак, підсистеми управління ризиками ДРРП та ЄДР повинні органічно доповнювати нинішні електронні системи ДРРП та ЄДР, зменшувати найбільш істотні та поширені ризики, мати можливість оперативних змін відповідно до ситуації, бути побудованими з дотриманням балансу думок та інтересів зацікавлених сторін, на підставі достовірної оцінки ризиків, враховувати «людський фактор» та мати організаційну та технічну спроможність до удосконалення.

Далі описуються принципові рішення для систем управління ризиками вказаних реєстрів, водночас безпосередньо дизайн ризик-підсистем потребує додаткового дослідження.

Рішення для системи управління ризиками ДРРП та ЄДР

1.2. Автоматичний моніторинг ризикових операцій

Законодавством уже передбачена необхідність автоматичного моніторингу ризикових реєстраційних дій за критеріями, визначеними Кабінетом Міністрів України.

Для запровадження автоматичного моніторингу необхідно вирішити такі задачі:

- визначення фільтрів чи пошукових запитів, за допомогою яких відбуватиметься виокремлення саме ризикових операцій (тобто критеріїв ризиковості);
- розроблення програмного забезпечення, що буде здійснювати пошук в базах даних різних державних реєстрів.

Доцільно реалізувати автоматичний моніторинг в реєстрі.

Можливі підходи до визначення критеріїв автоматичного моніторингу

No.	Категорія реєстраційних дій	Можливі критерії, фільтри та коментар	Мета
1	<p>Моніторинг найбільш істотних реєстраційних дій та реєстраційних дій, які частіше вчиняються з порушеннями</p>	<p>Щодо ЄДР: зміна учасників/директора юрособи, в якій є істотні активи (корпоративні права дочірніх компаній, нерухомість, значний ¹ статутний капітал або дохід відповідно до фінансової звітності, власник-нерезидент, використана іноземна довіреність для складення акту приймання-передачі частки), збільшення статутного капіталу за рахунок внеску третьої особи.</p> <p>Щодо ДРРП: реєстрація права власності на новозбудоване нерухоме майно без отримання даних з ЄДЕССБ, збільшення площі понад 10% без отримання даних з ЄДЕССБ, реєстрація внесення нерухомості до статутного капіталу на підставі довіреності, реєстрація припинення права на підставі розірвання договору оренди землі, реєстрація за рішенням суду (чи рішенням суду, яке відсутнє в реєстрі судових рішень), реєстрація прав на підставі документів, датованих до 2013 (права за якими не були зареєстровані в БТІ та ДЗК), набуття права власності на підставі іпотечного застереження, відчуження об'єкту з наступним швидким перепродажем.</p>	<p>Ефективне виявлення ризикових операцій</p>
2	<p>Моніторинг дотримання стандартизованих сценаріїв (поле "підстави державної реєстрації" і т.п.)</p>	<p>У разі, якщо будуть розроблені стандартизовані сценарії на кожен операцію, то моніторинг можна здійснювати за критерієм будь-якого відхилення від сценарію.</p> <p>До цього моменту можна здійснювати моніторинг за переліком документів у полі "підстави державної реєстрації", переліку супровідних документів до заявки, документів у полі "опис об'єкту" та через співставлення інших даних державного реєстру.</p> <p>Фільтрами для співставлення можуть бути: наявність документу про прийняття експлуатації та присвоєння поштової адреси у разі реєстрації права власності на новозбудоване майно; наявність кадастрового номеру – щодо земельних ділянок, наявність дублюючих реєстрацій з однаковими чи схожими адресами та ін.</p> <p>Пілотний проект із запровадження такого моніторингу може дати більше пар варіантів для пошуків та співставлення, а також дозволить зрозуміти якість даних у полі "підстави державної реєстрації" для цілей моніторингу.</p>	<p>Ефективне виявлення ризикових операцій</p>

¹ Потребує додаткового уточнення, залежно від оцінки мінімальної вартості компанії, щодо якої можливі рейдерські дії.

No.	Категорія реєстраційних дій	Можливі критерії, фільтри та коментар	Мета
3	Моніторинг через співставлення з іншими реєстрами	<p>Можна розглянути наступні варіанти: співставлення даних у полі "підстави державної реєстрації" ДРРП з даними Єдиного реєстру довіреностей, Єдиного державного демографічного реєстру, ЄДЕССБ; співставлення даних в ДРРП та ДЗК та ін.</p> <p>Програмне забезпечення, яке буде співставляти дані з іншими реєстрами, дасть можливість враховувати інші ризик-фактори, наприклад, наявність поданої скарги до Мін'юсту чи судового спору або кримінального провадження.</p>	<p>Ефективне виявлення ризикових операцій.</p> <p>Програмне забезпечення може бути доопрацьовано для використання для інших цілей, наприклад, перевірки дотримання обмежень</p>

Рішення для автоматизованого моніторингу можуть бути також трансформовані в технічні заповіжники та застосовані і для інших елементів підсистеми управління ризиками, наприклад для визначення категорій реєстраційних дій для їх направлення для «подвійної перевірки».

Інформація щодо ризикових операцій у подальшому може направлятися до відповідних підрозділів Мін'юсту, уповноважених на здійснення контролю. Повинна бути забезпечена можливість налаштування та адаптації системи, залежно від кількості операцій, знайдених у результаті пошуків за відповідними фільтрами.

1.3. "Покрокові сценарії"

Суть даного рішення полягає в удосконаленні програмного забезпечення для вчинення реєстраційних дій винятково за «покроковими сценаріями», щоб під час проведення будь-якої реєстраційної дії було необхідно вказати та завантажити перелік обов'язкових документів, без наявності яких унеможливити завершення дії або перехід до наступного кроку під час реєстрації. Рольова модель прав державного реєстратора у програмному забезпеченні державних реєстрів повинна обмежуватися лише тим переліком дій, що дозволені законодавством.

На даний момент реєстраційні дії вже вчиняються в ДРРП та ЄДР з частковим застосуванням даного принципу. Наприклад, дії в ДРРП щодо земельної ділянки мають подібні обмеження – вони можливі лише за умови здійснення інформаційного обміну з ДЗК.

На даний момент перебувають у процесі розробки ініціативи, що є складовими частинами для "покрокових сценаріїв", а саме: "Розробка оновлених довідників супроводжуючих документів ДРРП", "Модернізація класифікатора відповідно до чинного законодавства", Технічне унеможливлення вчинення дій в ДРРП за наявності активних арештів (обтяжень), "Зміна бізнес-процесу подання заяви власника про заборону вчинення реєстраційних дій (запровадження стадії розгляду та відсутність можливості рішення про відмову)".

Також для реалізації даного принципу необхідно: провести детальний аудит та узагальнення бізнес-процесів, виокремивши стандартизовані переліки документів для кожного бізнес-процесу; провести обговорення та перевірку стандартизованих переліків документів; розробити дизайн технічних обмежень для кожного з бізнес-процесів; розробити необхідне програмне забезпечення та нормативну базу.

1.4. “Друга рука” або “подвійна перевірка” ризикових операцій реєстратором, визначеним у випадковому порядку

Суть даного рішення полягає в удосконаленні програмного забезпечення та бізнес-процесу вчинення реєстраційної дії таким чином, що найбільш ризикові операції будуть проходити додаткову перевірку іншим реєстратором, визначеним у випадковому порядку. Програмне забезпечення реєстрів вже зараз має функціонал для передачі прав на реєстрацію між реєстраторами. Вище була наведена інформація щодо можливих підходів до визначення ризикових операцій у реєстрах.

Функціонал для “другої руки” необхідно впроваджувати поступово, після перевірки пілотним проектом. Категорії реєстраційних дій для направлення на “другу руку” необхідно обговорювати зі стейкхолдерами. У разі підготовки Мін’юстом стандартизованих переліків документів та вимог до них для усіх бізнес-процесів кількість спірних ситуацій не повинна бути значною.

1.5. Електронний кабінет власника

Суть рішення в можливості отримання власником адміністративних послуг та інформації через доступ до певної персональної веб-сторінки із захищеним доступом або з доступом через «Дія». Наразі розробляється програмне забезпечення для отримання повідомлень у додатку “Дія” щодо змін в ДРРП. У разі запровадження даного сервісу та разом із електронною послугою з подання заяви власника про заборону вчинення реєстраційних дій це може бути ефективним способом запобігання рейдерству.

Напрями реалізації та План дій за стратегічним пріоритетом № 1

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
Короткострокові пріоритетні дії					
	Розробити та затвердити стандартизовані переліки для кожного бізнес-процесу в ЄДР та ДРРП	Наявні переліки документів, які допомагають уникнути спірних ситуацій	Мін’юст	Орієнтовно 3 місяці	Стандартизовані переліки передані НАІС

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
	Удосконалити програмне забезпечення для ведення автоматичного моніторингу ризикових реєстраційних дій за критеріями, визначеними Кабінетом Міністрів України, – щодо ЄДР	Оперативне виявлення ризикових операцій	Мін'юст, НАІС	Орієнтовно 1 рік, вже передбачалося Указом Президента	Програмне забезпечення введено в експлуатацію
	Розробити критерії для автоматичного моніторингу та затвердити їх Постановою КМУ, а також зміни до Порядку здійснення контролю, затвердженого Постановою КМУ від 21 грудня 2016 р. № 990	Оперативне виявлення ризикових операцій			Розроблена та прийнята Постанова Кабміну зі змінами до порядку здійснення контролю
	Удосконалити програмне забезпечення та законодавство для впровадження "Електронного кабінету власника", з можливістю подання заяви про заборону реєстраційних дій. Внести зміни до закону, якими передбачити статус електронного кабінету для ДРРП	Попередження незаконних операцій, які вчиняються поза волею власника	Мін'юст, НАІС	Від 3 місяців	Програмне забезпечення введено в експлуатацію, проект закону розроблений та поданий до ВРУ

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
	Удосконалити програмне забезпечення та законодавство для впровадження «подвійної перевірки» або «другої руки» усіх ризикових дій, проведених державним реєстратором, іншим державним реєстратором, визначеним випадковим чином	Попередження незаконних операцій, визначення незаконних серед ризикових	Мін'юст, НАІС	Орієнтовно 6 місяців	Програмне забезпечення введене в експлуатацію, проект закону розроблений та поданий до ВРУ

Середньострокові пріоритетні дії

	Удосконалити програмне забезпечення, розробити та затвердити законодавство для вчинення реєстраційних дій лише за «покроковими сценаріями», щоб під час проведення будь-якої реєстраційної дії вказати перелік обов'язкових для прийняття заяв документів, без яких унеможливити завершення дії або перехід на наступний крок під час реєстрації	Неможливість проведення реєстраційних дій без сканування повного переліку документів	Мін'юст, НАІС	Орієнтовно 1-2 роки	Програмне забезпечення введене в експлуатацію, розроблена та прийнята Постанова Кабміну зі змінами до порядку реєстрації, порядку ведення реєстру
--	--	--	---------------	---------------------	---

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
	Удосконалити програмне забезпечення та законодавство для впровадження «подвійної перевірки» або «другої руки» усіх ризикових дій, проведених державним реєстратором, іншим державним реєстратором, визначеним випадковим чином	Попередження незаконних операцій, визначення незаконних серед ризикових	Мін'юст, НАІС	Орієнтовно 6 місяців	Програмне забезпечення введене в експлуатацію, проект закону розроблений та поданий до ВРУ

Стратегічний пріоритет 2.

Створити Електронну систему нотаріату та інтегрувати його з іншими реєстрами (реалізувати «Е-нотаріат»)

Випадки реєстраційного рейдерства нерідко пов'язані з підrobкою документів, які підлягають нотаріальному посвідченню, наприклад, довіреності або акта про внесення майна до статутного капіталу. При цьому, іноді код витрачення нотаріального бланку зловмисники підбирають таким чином, щоб під час перевірки бланка факт підrobки не міг бути виявленим.

Для унеможливлення підrobки наразі розробляється Електронна система нотаріату, яка включає електронний реєстр нотаріальних дій, який буде інтегровано з Єдиним реєстром спеціальних бланків нотаріальних документів та Єдиним реєстром довіреностей.

Даний проект може істотним чином зменшити кількість випадків реєстраційного рейдерства, тому належить до пріоритетних. Детальний опис проекту не наводиться, оскільки даний проект вже знаходиться на стадії імплементації.

Напрями реалізації та план дій за стратегічним пріоритетом № 2

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
1	Створення Електронної системи нотаріату	Кожний засвідчений нотаріально документ можна буде перевірити, усі реєстри, що використовуються нотаріусами, – інтегровані	Мін'юст, НАІС, Нотаріальна палата	До 2023 року, згідно з Розпорядженням Кабміну від 17 лютого 2021 р. № 365-р	Програмне забезпечення введено в експлуатацію

Стратегічний пріоритет 3.

Тимчасово, на період дії інституту адміністративного оскарження, збільшити його ефективність шляхом надання повноважень скасовувати “ланцюг” перереєстрацій

Суть ініціативи – тимчасово, поки діє інститут адміністративного оскарження, надати Мін'юсту право на скасування ланцюга реєстраційних дій, якщо ці дії вчинені протягом одного місяця після першої незаконної реєстраційної дії, а перша реєстраційна дія – вчинена поза волею власника або іншої уповноваженої особи.

Забезпечення ефективного адміністративного оскарження ланцюга перереєстрацій істотно збільшить ймовірність повернення майна, відтак значна частка зловмисників відмовиться від своїх планів через збільшення ризиків невдалого рейдерського захоплення. Судове оскарження теж має знижену ефективність, через неодноразову зміну правових позицій Верховного Суду та зміну законодавства. Внаслідок цього особи, права власності яких порушені, не могли отримати захист свого права з формальних причин або були вимушені повторно звертатися за захистом порушеного права.

Рейдерське захоплення зазвичай супроводжується ланцюгом подальших перереєстрацій, таких як фіктивний продаж (можливо неодноразовий) нерухомого майна, подальший фіктивний поділ об'єктів, а також їх обтяження фіктивною іпотекою. Або в разі дій в ЄДР – перепродажем частки в статутному капіталі, неодноразових змінах керівника, створенням фіктивних боргів та подальшим банкрутством.

Мін'юст, як правило, виходить із концепції оцінки формальної відповідності дій державного реєстратора законодавству. Тому якщо після незаконної реєстрації відбувалася нотаріальна дія, наприклад посвідчення договору купівлі-продажу нерухомого майна, скасування реєстрації права власності на кінцевого набувача та повернення майна власнику не відбувається,

оскільки Мін'юст в цьому разі не має права перевіряти законність нотаріальної дії, а також не може втрутитися у права набувача. Такий підхід є виправданим з догматичної точки зору, однак з емпіричної точки зору основне завдання органів оскарження – протидія саме рейдерству, а не формальним помилкам.

Судова практика склалася в Україні таким чином, що майно витребується у добросовісного набувача, якщо воно вибуло "з володіння власника або особи, якій він передав майно у володіння, не з їхньої волі іншим шляхом". Отже, суд може витребувати майно у добросовісного набувача, а орган оскарження Мін'юсту – не може скасувати ланцюг реєстраційних дій. Така ситуація зумовлює неефективність протидії рейдерству з боку Мін'юсту.

Нещодавно Верховною Радою України було прийнято у першому читанні проект закону № 3774, яким пропонується дати органу оскарження Мін'юсту право забороняти реєстраційні дії протягом періоду розгляду скарги ("червона кнопка"). Однак, перепродаж об'єкту чи корпоративних прав компанії у випадку рейдерського захоплення здійснюється, як правило, на наступний день після першої незаконної реєстрації або того ж дня. За таких обставин "червона кнопка" хоча і не допустить відчуження за ланцюгом у певній кількості ситуацій, але не вирішує проблеми ефективності оскарження.

Якщо внести зміни до законодавства та уповноважити Мін'юст скасовувати ланцюг реєстраційних дій у всіх ситуаціях, то такий інструмент теж може бути використаний для рейдерських "схем". Недобросовісний продавець може штучним чином створити певний недолік в оформленні власності до продажу, отримати грошові кошти, після чого через тривалий проміжок часу повернути майно собі, подавши скаргу до Мін'юсту.

Тому пропонується надати органу оскарження Мін'юсту право на скасування ланцюга реєстраційних дій, вчинених за невеликий проміжок часу, наприклад місяць – у разі, якщо перша незаконна реєстраційна дія була вчинена поза волею власника або іншої уповноваженої особи. Як додатковий запобіжник, строк, протягом якого з моменту першої незаконної дії Мін'юст може скасувати реєстраційні дії за ланцюгом, можна обмежити одним роком. Строк у місяць є достатнім у більшості ситуацій для того, щоб зрозуміти проблему та подати скаргу до Мін'юста.

При цьому такий строк не обмежить істотно цивільний оборот, оскільки: 1) право Мін'юсту скасувати реєстраційні дії протягом місяця не означає формальну заборону продажу чи вчинення реєстраційних дій протягом цього періоду; 2) не буде істотною для правовідносин шкода від затримки в один місяць під час перепродажу об'єкта нерухомості, якщо продавець перед другим продажем вирішить відкласти укладення угоди на цей час з мотивів перестраховки.

Звісно, ця ініціатива може бути піддана критиці – адже пропонується розширення повноважень Колегії Мін'юсту, при цьому нещодавно йшла дискусія щодо доцільності існування даної інституції, наявні також і політичні та корупційні ризики. Водночас однозначно потребує вирішення поточна ситуація із захистом права власності, коли судові оскарження займає необґрунтовано тривалий час, а діяльність Колегії Мін'юсту у більшості випадків не призводить до повернення майна власникам. Інші ініціативи, на кшталт створення окремого суду для захисту прав інвесторів, потребують необґрунтовано тривалого часу на реалізацію та істотного додаткового фінансування, відтак мають нижчий пріоритет. Отже, доцільно вдосконалити інститут адміністративного оскарження вищевказаним чином, одночасно підвищуючи підзвітність та прозорість діяльності Колегії Мін'юсту.

Розширення повноважень Мін'юсту стосується лише періоду, коли є доцільним існування інституту адміністративного оскарження. Зі зменшенням кількості рейдерських атак або підвищенням ефективності судового оскарження повноваження Мін'юсту скасовувати реєстраційні дії повинні бути поступово звужені, а в довгостроковій перспективі – даний правовий інститут повинен бути виключений із законодавства.

Напрями реалізації та План дій за стратегічним пріоритетом № 3

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
1	Розробка, обговорення проекту закону про внесення змін до закону № 1952-IV для забезпечення ефективного адміністративного оскарження ланцюга перереєстрацій за запропонованим варіантом	Забезпечення можливості ефективного повернення власності	Мін'юст, ВРУ	Від 3 місяців	Проект закону розроблений та поданий до ВРУ

Стратегічний пріоритет 4.

Удосконалити законодавство про реєстрацію в частині прогалин та недоліків, які непрямо створюють умови для реєстраційного рейдерства, модернізувати програмне забезпечення ЄДР та ДРРП для інтеграцій з іншими реєстрами

4.1. Розробити та запровадити бізнес-процес перевірки документів, датованих до 2013 року

Наявні випадки, коли незаконні реєстрації здійснюються на підставі підроблених правовстановлювальних документів, датованих до 2013 року, право власності за якими не було зареєстроване. Тому доцільно розробити та запровадити процедуру обов'язкової перевірки факту оформлення подання на реєстрацію правовстановлюючого документа (що не був зареєстрований в ДРРП, РПВН чи ДЗК) шляхом направлення запиту до органу, який його видав (за можливості, за допомогою інформаційної взаємодії).

4.2. Гармонізувати правила перевірки спецбланків

В законодавстві про реєстрацію юридичних осіб наявні прямі та чіткі обов'язки державних реєстраторів перевіряти відповідність дати, коду витрачання спеціальних бланків, а також, чинність довіреності. Водночас, такі чіткі та прямі правила відсутні в законодавстві про реєстрацію речових прав. Доцільно до законодавства про реєстрацію речових прав додати правила перевірки бланків та довіреностей, аналогічні до законодавства про реєстрацію юридичних осіб, що ускладнить реєстраційне рейдерство.

4.3. Реалізувати відсутні інтеграції

Введення автоматизованого, безпосереднього доступу державних реєстраторів до реєстрів, автоматизованих інформаційних систем, держателем (розпорядником, володільцем, адміністратором) яких є державні органи, вже передбачене законодавством, водночас, не запроваджене.

Перелік інтеграцій, які необхідно запровадити:

- доступ реєстраторів до реєстрів, які містять дані про фізичних осіб, а саме, Єдиного державного демографічного реєстру для ідентифікації за УНЗР, інтеграція ДРРП з ЄДР для забезпечення можливості ідентифікації керівника юридичної особи та його повноважень;
- інтеграція ЄДР з Єдиним реєстром судових рішень, а також, запровадження процедури направлення скан-копії судового рішення, датованого до початку інформаційної взаємодії, за допомогою інформаційної взаємодії з реєстром судових рішень;
- створення адресного реєстру на базі ЄДЕССБ, розроблення ПЗ для інформаційної взаємодії з ДРРП;
- реалізація інформаційної взаємодії (інтеграції) з Державним реєстром актів цивільного стану громадян – шляхом надання доступу аналогічного тому, що є в нотаріусів.

Напрями реалізації та план дій за стратегічним пріоритетом № 4

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
1	Розроблення, обговорення проекту закону про внесення змін до закону № 1952-IV для запровадження бізнес-процесу перевірки факту оформлення документу до 2013 року	Відсутні випадки рейдерства шляхом підробки історичних документів	Мін'юст, ВРУ	Від 3 місяців	Проект закону розроблений та поданий до ВРУ

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
	Розроблення та затвердження порядків інформаційної взаємодії між реєстрами	Зменшилась кількість рейдерських атак шляхом підробки документів	Мін'юст, НАІС, ДСА, Мінрегіонбуд, МВС	Від 6 місяців	Затверджені порядки інформаційної взаємодії
	Розроблення програмного забезпечення для інтеграції між реєстрами	Зменшилась кількість рейдерських атак шляхом підробки документів	Мін'юст, НАІС, ДСА, Мінрегіонбуд, МВС	Від 6 місяців	Програмне забезпечення введено в експлуатацію

Стратегічний пріоритет 5.

Усунути прогалини та недоліки законодавства про реєстрацію земельних ділянок, обмежень концентрації земель, модернізувати програмне забезпечення ЄДР, ДЗК та ДРРП для забезпечення автоматизованої перевірки концентрації

5.1. Віднесення договору про продаж прав оренди до істотних правочинів

Законом 1423-ІХ, було внесено зміни до Земельного кодексу, якими передбачений вторинний обіг прав оренди шляхом продажу прав на підставі договору у простій письмовій формі. Проектом закону № 3774, який вже прийнятий у першому читанні, передбачено віднесення угод про розірвання договору оренди землі до значних правочинів, що потребуватиме згоди загальних зборів на їх укладення. Необхідність даного правила пояснюється випадками підроблення угод про розірвання, а також підписанням таких угод колишніми директорами юросіб із зазначенням недостовірної дати складення. Ці ризики чинні і щодо договору про продаж права оренди. З цього випливає необхідність аналогічного регулювання.

5.2. Поширення п. 21 Перехідних положень Земельного кодексу щодо переходу до комунальної власності на землі колективної власності КСП, які перебувають процесі припинення або реорганізовані

Наразі є непоодинокими випадки реєстрації права приватної власності на землі запасу, які залишилися після розпаювання земель КСП та повинні були з колективної власності перейти до приватної шляхом декількох реорганізацій. При цьому велика кількість КСП ще перебуває у процесі припинення. Отже, необхідно змінити формулювання п.21 Перехідних положень Земельного кодексу таким чином, щоб землями комунальної власності вважалися і землі КСП, які перебувають у стані припинення.

5.3. Врегулювання спірних питань щодо землі постійного користування фермерських господарств після смерті засновника

Наявні випадки виникнення судових спорів, а також, випадки розгляду скарг Мін'юстом через прийняття територіальними органами Держгеокадастру наказів про припинення прав постійного користування земельними ділянками фермерськими господарствами через смерть засновника. Їхня позиція пояснюється ототожненням юридичного статусу фермерського господарства та фізичної особи – засновника.

Самі ж фермерські господарства вказують, що через смерть засновника не можна припиняти права юридичної особи, і ця позиція підтримана Великою Палатою Верховного Суду у постанові від 23.06.2020 № 922/989/18. З огляду на те, що такі випадки продовжуються і після ухвалення даної постанови, доцільно на рівні закону визначити прямо наслідки смерті засновника фермерського господарства, зазначивши, що смерть засновника не має наслідком припинення прав фермерського господарства.

5.4. Відновлення втрачених даних ДЗК через їх втрату під час перереєстрації власності на землю з 2013 по 2018 роки

Протягом 2013-2018 років були «затерті» записи в ДЗК щодо прав оренди землі, внаслідок технічно неправильного обміну даними з ДРРП. Необхідно вивчити технічну можливість повернення до ДЗК тієї частини цих даних, яка не суперечить записам в ДРРП, вчиненим після втрати даних.

5.5. Запровадження запобіжників незаконних реєстрацій земельних ділянок інженерами геодезистами

Законом 1423-ІХ передбачений пілотний проект з надання інженерам-геодезистам прав кадастрових реєстраторів. Водночас, запобіжники незаконних дій – відсутні. Впровадження потребує система оскарження рішень кадастрових реєстраторів, подібно до Офісу протидії рейдерству.

5.6. Усунення можливостей законного обходу законодавчих обмежень концентрації земельних ділянок

Дизайн та формулювання обмежень концентрації земель сільськогосподарського призначення дозволяє певним чином обійти дані обмеження. Так, обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ведення товарного сільського господарства можна обійти, шляхом зміни цільового призначення на ведення особистого селянського господарства та продажу. Таким чином, одна особа, як фізична, так і юридична, зможе здійснити концентрацію сільськогосподарських земель до 10 тис. га.

Доступ іноземців та юридичних осіб до придбання сільськогосподарської землі обмежений, що очевидно вплинуло на попит та негативно вплинуло на перспективи зростання цін на таку землю. За таких обставин у нерівних умовах перебувають ті потенційні покупці, які з міркувань безпеки транзакції чи етики не готові користуватися даною можливістю – сконцентрувати на юридичній особі понад до 10 тис. га земель під ОСГ. Отже, доцільно заборонити зміну цільового призначення земель ТСГ до 1 січня 2024 року.

5.7. Поширення процедури перевірки концентрації понад 10 тис. га на перевірку концентрації понад 100 га

Згідно з положеннями Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення" вносяться зміни до Земельного кодексу України, якими передбачені такі обмеження щодо концентрації земельних ділянок:

- заборона будь-якій особі набувати у власність понад 10 000 га землі сільськогосподарського призначення (ч. 2 ст. 130), зокрема шляхом опосередкованого контролю через частку в статутному капіталі;
- заборона набуття у власність земель товарного сільського господарства юридичними особами (як і земель під ведення особистого селянського господарства, виділених власникам паїв) та земель товарного сільського господарства громадянами України площею понад 100 га (п.15 у розділу X «Перехідні положення»)

При цьому, частиною 4 статті 130 Земельного кодексу (з 01.07.2021) передбачене затвердження Кабміном порядку здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним цією статтею, а не вимогам перехідних положень.

Отже, доцільно внести зміни до законодавства:

- ініціювати зміни в статтю 130 Земельного кодексу України, в якій передбачити право Кабміну встановлювати порядок перевірки відповідності не тільки вимогам цієї статті, а й іншим вимогам;

або

- додати правило щодо необхідності перевірки концентрації у 100 га (вимог п.15 у розділі X «Перехідні положення» Земельного кодексу України) до Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого Наказом Мініюсту від 22.02.2012 № 296/5.

5.8. Реалізація автоматизованої перевірки обмежень концентрації

Постановою КМУ від 16 червня 2021 р. № 637 передбачений порядок перевірки обмежень концентрації, які встановлені статтею 130 Земельного кодексу України. Даний порядок передбачає, що нотаріус вручну здійснює пошуки по великій кількості реєстрів та баз даних, співставляє дані між різними реєстрами, а, за необхідності, підраховує площу земельних ділянок, зокрема опосередкованого контролю (через юридичні особи). Складність даних пошуків призводить до можливості помилок, відтак необхідним є запровадження ІТ-рішення для їх автоматизації. Програмне забезпечення, яке буде здійснювати пошуки та співставляти дані різних реєстрів, у подальшому може бути доопрацьоване та використане для автоматичного моніторингу.

Напрями реалізації та план дій за стратегічним пріоритетом № 5

Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
Розроблення та обговорення законопроекту та необхідних підзаконних актів: щодо віднесення договору про продаж права оренди землі до істотних правочинів, зміни формулювання п. 21 Перехідних положень ЗК, наслідків смерті засновника ФГ, запобіжників незаконних реєстрацій інженерами-геодезистами, щодо перевірки концентрації понад 100 га, заборони зміни цільового призначення з ТСГ на ОСГ до 2024 року	Зменшення можливостей для рейдерських атак	Держгеокадастр, Мінагрополітики, ДП "Центр ДЗК", Мін'юст	Від 6 місяців	Проект закону розроблений та поданий до ВРУ

	Назва та опис дій	Очікувані результати	Відповідальна організація	Оцінка терміну виконання або вже визначений строк	Конкретні результати та показники виконання (KPI)
	Удосконалення ДРРП, ДЗК та ЄДР, які дадуть можливість здійснювати автоматизовані міжреєстрові пошуки для перевірки концентрації		Держгеокадастр, Мінагрополітики, ДП "Центр ДЗК", Мін'юст, НАІС	Від 6 місяців	Програмне забезпечення введене в експлуатацію
	Розроблення та впровадження технічного рішення в ДЗК щодо відновлення втрачених даних про права оренди з 2013 по 2018	Відновлення втрачених даних	Мінагрополітики, ДП "Центр ДЗК"	Від 6 місяців	Програмне забезпечення введене в експлуатацію, дані – відновлені

Стратегічний пріоритет 6.

Забезпечити умови та підтримку для моніторингу недержавними організаціями

Діяльність державних органів, у тому числі Мін'юсту, пов'язана з корупційними ризиками, особливо під час політичної турбулентності. Це зумовлює необхідність моніторингу рейдерства недержавними організаціями.

Доцільно здійснювати такий моніторинг:

- моніторинг на базі непрямих кількісних показників. Наприклад, кількість справ, кількість задоволених заяв, кількість ухвал за кримінальними провадженнями щодо злочинів, пов'язаних із рейдерством (ст. 2062 КК України). Дані для цього можуть збиратися спеціальним програмним забезпеченням на базі: наборів відкритих даних, даних Єдиного реєстру судових рішень, оприлюднених даних Мін'юсту щодо розгляду скарг у сфері реєстрації, статистики кримінальних проваджень із сайту Офісу Генерального прокурора. Детально концепція такого моніторингу описана в проекті Рейдбарометру.

2) моніторинг у розрізі схем рейдерства та case-study. Для цього аналітичний центр або його адвокати можуть отримати доступ до ЄДР та ДРРП з можливістю доступу до електронних копій документів про державну реєстрацію (така можливість передбачена законодавством). Крім того, доцільно періодично здійснювати case-study за прикладом, викладеним у додатках до цього документу. Рейдбарометр надасть можливість відслідковувати масштаб явища рейдерства, моніторинг у розрізі схем рейдерства та case-study – існування чи припинення існування певних схем, явищ, ризиків. Збільшення прозорості в діяльності Мін'юсту, яке відбулось у 2019 році, зокрема оприлюднення рішень Колегії Мін'юсту, надало можливості аналізу статистики, а також проведення case-study. Доцільно підвищити ступінь прозорості діяльності Мін'юсту, а також підтримки ініціатив з громадського моніторингу.

Частина 3.

Наступні кроки

У цьому документі вище за текстом була надана матриця дій для кожної з ініціатив, при цьому дії сформульовані подібно до формулювань стратегічних документів та планів дій Уряду. Також очевидно, що впровадження кожної з ініціатив потребує детального проектного плану, адвокації, детальнішої розробки, обговорення, апробації пілотними проектами. Крім того, можуть бути необхідні уточнення, з урахуванням прогресу за іншими проектами. Відтак, можемо викласти лише верхньорівневий, узагальнений план наступних кроків. Як видно з порядку викладення пріоритетних ініціатив, їх доцільно розділити на дві частини: перша – стосовно сфери управління Мін'юсту, друга – щодо сфери управління Мінагрополітики.

Стосовно сфери управління Мін'юсту пропонуємо такі кроки:

- 1) Стосовно елементів підсистем управління ризиками для ДРРП та ЄДР, які не потребують подальшого обговорення (автоматизований моніторинг, "покрокові сценарії", "електронний кабінет" в частині повідомлень та адміністративних послуг) необхідно:
 - зробити опис та схеми усіх бізнес-процесів реєстраційних дій в ДРРП та ЄДР, стандартизовані переліки документів для кожного бізнес-процесу;
 - розробити дизайн змін до функцій ПЗ та додаткових валідаторів (де це можливо), а також технічні вимоги для подальшої розробки ПЗ, що буде передбачати автоматизований моніторинг, "покрокові сценарії", "електронний кабінет" в частині повідомлень;
 - підготувати істотні зміни до чи нову редакцію Порядку реєстрації прав та Порядку ведення реєстру, з описом сценаріїв і стандартних переліків документів для кожного сценарію (вже на підставі розроблених раніше переліків документів та детального опису усіх бізнес-процесів);
 - підготувати істотні зміни до чи нову редакцію Порядку контролю (з критеріями моніторингу);
 - підготувати зміни до закону, якими передбачити юридичні основи функціонування "електронного кабінету" в частині повідомлень та адміністративних послуг.
- 2) Стосовно елементів підсистем управління ризиками для ДРРП та ЄДР, які потребують подальшого обговорення ("друга рука", "електронний кабінет" в частині блокування та підтвердження реєстраційних дій власником):
 - провести додаткове обговорення, а у подальшому – адвокацію даних ініціатив;
 - підготувати пакет змін до законів в частині кабінету роботи "другої руки" та "електронного кабінету" в частині блокування переходу права власності – для такого обговорення.
- 3) Відповідно до наявних проектних планів продовжувати роботи над створенням Електронної системи нотаріату та інтеграцією його з іншими реєстрами (реалізувати «Е-нотаріат»), а також реалізацією відсутніх інтеграцій між реєстрами (відповідно до зазначеного переліку).
- 4) Підготувати, а також провести обговорення та адвокацію змін до законів для:
 - тимчасового, на період дії інституту адміністративного оскарження, збільшення його ефективності шляхом надання Мін'юсту повноважень скасовувати "ланцюг" перереєстрацій;
 - запровадження бізнес-процесу перевірки документів, датованих до 2013 року, право за якими не було зареєстроване;
 - гармонізації правил перевірки спецбланків, шляхом запровадження для ДРРП правил, аналогічних ЄДР.

Стосовно сфери управління Мінагрополітики пропонуємо такі кроки:

- 1) Підготувати, а також провести обговорення та адвокацію змін до законів для:
 - зарахування договору про продаж прав оренди до істотних правочинів;
 - розповсюдження п. 21 Перехідних положень Земельного кодексу щодо переходу до комунальної власності на землі колективної власності КСП, що перебувають у процесі припинення або реорганізовані;
 - врегулювання спірних питань щодо землі постійного користування фермерських господарств після смерті засновника;
 - усунення можливостей законного обходу законодавчих обмежень концентрації земельних ділянок;
 - поширення процедури перевірки концентрації понад 10 тис. га на перевірку концентрації понад 100 га.
- 2) Здійснити технічну оцінку можливості відновлення втрачених даних ДЗК через їх втрату під час перереєстрації власності на землю з 2013 по 2018 роки;
- 3) Розробити дизайн запобіжників незаконних реєстрацій земельних ділянок інженерами-геодезистами;
- 4) Розробити дизайн та технічні умови ПЗ для автоматизованої перевірки обмежень концентрації.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Аналіз прогалин законодавства та виявлення ризиків

1.1. Законодавство про реєстрацію речових прав:

- Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15#Text>
- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1141-2011-%Do%BF#Text>
- Постанова КМУ «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%Do%BF#Text>
- Наказ Мін'юсту «Про затвердження Порядку використання даних Реєстру прав власності на нерухоме майно, Єдиного реєстру заборон на відчуження права власності, Державного реєстру іпотек та Державного реєстру обтяжень на рухоме майно»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2102-12#Text>
- Наказ Мін'юсту та Мінекономіки «Про затвердження Порядку взаємодії інформаційних систем Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Державного земельного кадастру»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1177-20#n397>
- Наказ Мін'юсту «Про впорядкування відносин з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1568-15#n21>
- Наказ Мін'юсту «Про словники Державного реєстру речових прав на нерухоме майно»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1150-12#Text>
- Наказ Мін'юсту та Мінрегіонбуду «Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно та Єдиним реєстром 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 документів»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0270-17#top>
- Наказ Мін'юсту та ДСА України «Про інформаційну взаємодію між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і Єдиним державним реєстром судових рішень»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0118-19#top>

1.2. Законодавство про реєстрацію земельних ділянок

- Закон України «Про землеустрій»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15/print1359360373962868#Text>
- Земельний кодекс України
<https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14&p=1243760142497024#Text>
- Закон України «Про державний земельний кадастр»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3613-17#Text>
- Постанова Кабміну «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1051-2012-%Do%BF#Text>
- Постанова Кабміну «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації документації із землеустрою, внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/948-2020-%Do%BF#n240>
- Наказ Держгеокадастру «Про затвердження типових Інформаційних та Технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру»
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vo215877-17#Text>
- Постанова Кабміну «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%Do%BF#Text>
- Наказ Держгеокадастру «Про питання щодо оприлюднення наборів даних»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%Do%BF#Text>

1.3. Законодавство про реєстрацію юридичних осіб:

- Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15/page#Text>
- Постанова КМУ «Про деякі питання надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593-2016-%Do%BF#Text>
- Наказ Мін'юсту «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, які не мають статусу юридичної особи»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16#Text>
- Наказ Мін'юсту «Про затвердження Порядку надання відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0839-16/page#Text>
- Наказ Мін'юсту «Про впорядкування відносин з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1568-15#n21>

- Наказ Мін'юсту «Про затвердження Порядку функціонування порталу електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0427-16#Text>
- Наказ Мін'юсту «Про затвердження Вимог до написання найменування юридичної особи, її відокремленого підрозділу, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, крім організації профспілки»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0367-12#top>
- Наказ Мін'юсту та ДСА України «Про інформаційну взаємодію між Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і Єдиним державним реєстром судових рішень»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0118-19#top>
- Наказ Мін'юсту "Про затвердження Переліку інформації, що підлягає оприлюдненню у формі відкритих даних, розпорядником якої є Міністерство юстиції України"
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v897_323-16#Text

Додаток 2. Передумови та історія «реєстраційного рейдерства»

Сьогодні в Україні є поширеним «реєстраційне рейдерство», яке полягає у захопленні бізнесу та активів (або контролю над ними) шляхом неправомірного втручання у роботу державних реєстрів та маніпуляцією з їхніми відомостями, у тому числі шляхом підроблення документів. Реєстраційне рейдерство зазвичай пов'язане зі зміною даних у двох реєстрах: ЄДР та ДРРП.

У даному розділі наводиться інформація щодо передумов та розвитку «реєстраційного рейдерства».

2.1. Передумови реєстраційного рейдерства в ДРРП

До 1 січня 2013 року реєстрація речових прав здійснювалася децентралізовано. Зокрема, права на нерухомість реєстрували декілька сотень бюро технічної інвентаризації, які підпорядковувалися територіальним громадам, а права на землю реєструвалися органами державного земельного кадастру. Процедура відчуження нерухомості та земельних ділянок була тривалою та складною, оскільки потребувала отримання витягу (довідки-характеристики), здійснення нотаріального правочину, реєстрації права власності.

Оскільки БТІ як інституції існували багато років та підпорядковувалися місцевій громаді, а функція реєстрації права власності була об'єднана з функціями технічної інвентаризації, випадків реєстраційного рейдерства (явно незаконних перереєстрацій речових прав) було небагато. Корупція була здебільшого в сервісній сфері, тобто корупційними послугами були «прискорення процедур» чи «подання без черги» і т.п. Незаконні перереєстрації здебільшого здійснювалися на підставі судових рішень: або незаконних, або підроблених (рідше).

Серед основних проблем у сфері нерухомості вбачалася відсутність централізованого загальнодержавного реєстру та ведення реєстру на паперових носіях (швидкість оцифрування даних залежала від волі кожного окремого БТІ), а також надмірна складність процедур.

Стосовно ж органів державного земельного кадастру можна було констатувати те ж – малу кількість випадків реєстраційного рейдерства до 2013 року та сервісну корупцію. Серед причин такого стану можна зазначити складність та тривалість процедур і «технічний» характер функції органів ДЗК з реєстрації прав на землю, які виникли на підставі рішень інших органів (рішення про виділення земельних ділянок приймали відповідні ОМС та ОБВ).

Після 1 січня 2013 року повноваження з реєстрації речових прав були передані до державних реєстраторів територіальних органів Мін'юсту, при цьому штат органів реєстрації формувався, як правило, із залученням нових кадрів, а організаційно-технічну базу було необхідно створювати заново.

Отже, з цього моменту виникли три проблеми: 1) ненаповнений даними «новий» реєстр, 2) втрата інституційної спроможності та інституційної пам'яті підприємств БТІ та органів ДЗК, 3) відсутність зв'язку між реєстрацією права власності та технічною інвентаризацією. До цього ж додалася відсутність інтеграції реєстру прав та реєстру ДЗК.

Одночасно з цим були запроваджені явно корупційні правила, зокрема необхідність реєстрації права власності на об'єкти площею понад 5 тис. кв.м. та за рішеннями господарських судів загальнодержавним органом – Державною реєстраційною службою України.

З 2013 року також діє електронна система державного земельного кадастру. Як і з історією

щодо ДРРП, однією з проблем переходу на нову систему була та залишається проблема незаповненості системи даними, які зберігаються на паперових носіях. При цьому не є можливим швидке наповнення історичними даними – з огляду на необхідність розроблення технічної документації на землю. Крім того, протягом тривалого часу існувала проблема помилок та збоїв в інтеграції ДЗК та ДРРП.

У 2015 році Державну реєстраційну службу України було ліквідовано. Підрозділи Мін'юсту, які відповідали за державну політику у сфері державної реєстрації, у подальшому декілька разів реорганізувалися зі значними змінами особового складу. Після ліквідації територіальних підрозділів Державної реєстраційної служби з огляду на організаційні причини певна частина архіву реєстраційних справ ймовірно не була передана в належні місця зберігання і була втрачена.

З 1 січня 2016 року введений принцип екстериторіальності та запроваджена система акредитованих суб'єктів (комунальних та державних підприємств та їхніх філіалів, яким були делеговані повноваження державної реєстрації речових прав). Покращення сервісних функцій та прискорення процедур мало також наслідком і збільшення кількості незаконних реєстрацій прав. Частими стали і випадки неавторизованих реєстрацій.

2.2. Передумови реєстраційного рейдерства в ЄДР

До 2011 року схеми з незаконних реєстраційних дій зазвичай зводилися до підроблення довіреності чи отримання явно незаконного судового рішення. Інший тогочасний спосіб незаконного перерозподілу активів – тиск через правоохоронні органи. Протягом 2011-2016 років закон про державну реєстрацію містив правило, згідно з яким будь-які реєстраційні дії, у тому числі дії щодо зміни учасників юридичної особи, можна було реєструвати на підставі "примірника оригіналу (ксерокопія, нотаріально засвідчена копія) одного із таких документів: заяви, договору, іншого документа про перехід чи передачу частки учасника у статутному капіталі товариства".

Тобто можна було подати ксерокопію підробленого документу про передачу права на частку та провести реєстраційні дії на її підставі. У подальшому відбувалися неодноразові зміни місцезнаходження юридичної особи, які мали наслідком пересилку паперової версії справи до іншого регіону. Під час пересилки справа "губилася" на пошті, що унеможливлювало проведення експертизи підроблених документів з огляду на їх відсутність.

З 2016 року до серпня 2019 року, з повідомлень ЗМІ, незаконні дії в ЄДР здійснювалися здебільшого державними реєстраторами так званих акредитованих суб'єктів реєстрації, тобто державних чи комунальних підприємств, які отримали за спеціальною процедурою право на провадження діяльності з державної реєстрації.

Нерідко подібні дії здійснювалися невідомими особами внаслідок неавторизованого доступу до реєстру через викрадення електронних ключів, втручання в інформаційні системи авторизованих користувачів реєстру. У таких випадках ці дії могли бути здійснені навіть без оформлення будь-яких документів. З повідомлень ЗМІ, були навіть випадки існування "фіктивних" акредитованих суб'єктів, а також роботи "фіктивних" реєстраторів у них. Наприклад, коли після незаконних дій виявилось, що особа з повноваженнями реєстратора фактично перебуває на непідконтрольній території Донецької чи Луганської області і не виїздила до підконтрольної території.

2.3. Антирейдерські ініціативи

Внаслідок негативної реакції суспільства на випадки рейдерства Мін'юст декількома етапами ініціював зміни до законодавства (так звані «антирейдерські закони»):

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 06.10.2016 № 1666-VIII²;
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні» від 10.07.2018 № 2498-VIII³.

З ефективних заходів можна було відмітити обмеження принципу екстериторіальності (у межах області), а також припинення існування філіалів акредитованих суб'єктів як схеми обходу обмеження екстериторіальності.

Восени 2019 року, на виконання Указу Президента України №542/2019 від 22.07.2019 року «Про заходи щодо протидії рейдерству», були внесені зміни до законодавства. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» від 03.10.2019 №159-IX⁴ було виключено із законодавства юридичний інститут акредитованих суб'єктів реєстрації.

У 2020 році запроваджена двофакторна авторизація під час доступу до ДРРП та ЄДР, через що кількість випадків реєстраційного рейдерства зменшилася. Однак, значна кількість заходів, передбачених вказаними Указом Президента України №542/2019 та Законом України від 03.10.2019 №159-IX⁴, наразі не реалізована або не реалізована в повній мірі. Наприклад, автоматизований моніторинг ризикових операцій, інтеграції між реєстрами та надання повного доступу до інших реєстрів. Можна констатувати, що явище реєстраційного рейдерства в ДРРП та ЄДР має місце і на момент написання цього звіту, однак наразі воно здебільшого полягає у вчиненні очевидно незаконних дій державними реєстраторами, а не у неавторизованих реєстраціях.

Додаток 3. Аналіз наявних «схем» реєстраційного рейдерства та прогалин законодавства (результати case-study)

У цьому розділі розглядаємо випадки вчинення неавторизованих та інших незаконних дій в ЄДР та ДРРП.

Інформацію щодо фактичних та можливих незаконних схем викладаємо відповідно до таких категорій: неавторизовані реєстрації; незаконні реєстрації на підставі ймовірно підроблених документів; очевидно незаконні дії реєстраторів.

Case-study, наведені в цьому розділі, проводилися вибірково. А саме, проаналізовані висвітлені в ЗМІ випадки рейдерства, висновки Мін'юсту за січень 2021 року та за липень 2021 року (частково).

3.1. Неавторизовані реєстрації

До введення двофакторної авторизації були поширеними випадки вчинення неавторизованих реєстраційних дій.

Останній відомий з публікацій ЗМІ випадок неавторизованих реєстрацій датований серпнем 2020 року, тобто безпосередньо перед оновленням ЄДР (оновлення якраз і передбачало двофакторну авторизацію). Даний випадок супроводжувався зверненням реєстратора, ключ якого був нібито викрадений, до Мін'юсту з проханням про скасування усіх неавторизованих дій. Реєстраційні дії були скасовані. Детальніша інформація за посиланням:

<https://minjust.gov.ua/files/general/2020/08/07/20200807212210-31.pdf>

Зазначимо також, що ситуації з викраденням електронних ключів, як правило, не розслідуються належним чином. Тому незрозуміло, чи насправді ключ було викрадено зловмисником, чи історія про викрадення ключа – це насправді «легенда прикриття» для самого реєстратора чи нотаріуса.

Тим не менш, були і випадки, коли викрадення ключів було встановлене слідчим способом. У вересні 2019 року працівниками поліції була викрита злочинна схема, коли колишні співробітники державної виконавчої служби за плату видаляли з реєстрів інформацію про обтяження за допомогою викрадених ключів. Технічно викрадення ключів здійснювалося за допомогою фішингової розсилки листів з вірусом. При цьому доступ до реєстру здійснювався з лісосмуги через мобільний інтернет, сім-карти використовувалися одноразово. За декілька років існування схеми було проведено декілька тисяч операцій зі скасування обтяжень.

Деталі:

<https://www.npu.gov.ua/news/kiberzlochyni/pravooxoronzci-zatrimali-organizatoriv-masshtabnoji-sxemi-pererejestracij-areshtovanogo-majna/>

Відсутність випадків неавторизованих реєстрацій після запровадження двофакторної авторизації підтверджується НАІСом та Мін'юстом.

3.2. Щодо реєстрацій на підставі ймовірно підроблених документів

Найпоширенішими випадками реєстраційного рейдерства в ДРРП, пов'язаними з підробленням² документів, є:

- підроблення судових рішень;
- підроблення «історичних» документів;
- підроблення додаткових угод про розірвання договорів оренди землі.

3.3. Щодо підроблення «історичних» документів

Схема з підробленням «історичних документів» загалом полягала у тому, що, користуючись відсутністю даних у «новому» станом на 01.01.2013 року реєстрі, зловмисники підробляли або нотаріальний документ, або рішення суду 90-х років (або виготовлявся дублікат дійсного, але погашеного документа) та реєстрували на підставі них право власності. У квітні 2021 року було проведено реєстрацію права оренди на підставі ймовірно підробленого договору оренди за 2005 рік, зі вказанням дати, яка передувала держакту про право власності:

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/07/12/20210712111052-86.pdf>

Ілюстрацією такої ситуації може бути інший кейс. Мін'юстом було скасовано зареєстроване право власності на базу відпочинку за відсутності будь-яких документів, окрім технічного паспорта. При цьому не вимагалася інформація щодо прав, зареєстрованих до 01.01.2013. На паперових носіях було зареєстроване право іншої особи (скаржника).

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119105959-60.pdf>

На даний момент такі випадки стали менш поширеними з огляду на наповнення реєстру та додавання до ДРРП даних електронних реєстрів БТІ.

Однак з анонімних інтерв'ю ми отримали інформацію про такі схеми:

- Підроблення правовстановлювального документу, право власності за яким не було зареєстроване у БТІ до 2013 року. У такому випадку державний реєстратор не повинен робити запит до БТІ.
- Підроблення договору, посвідченого на біржі, або договору в простій письмовій формі. До 2004 року продаж нерухомості можна було здійснювати за договорами, посвідченими на біржі (для договорів щодо квартир між фізичними особами), або за договорами у простій письмовій формі (договори між юридичними особами). За чинності ЦК УРСР обов'язковому нотаріальному посвідченню підлягає тільки договір купівлі-продажу житлового будинку.
- Договори про передання відступного за статтею 600 ЦК України.

² Колегія Мін'юсту не має інструментів для встановлення факту підробки документів з огляду на відсутність відповідних повноважень, та оскільки досліджуються тільки електронні копії документів. Тому, вказуючи на підробку документів, ми маємо на увазі скарги з посиланням на підроблення або високу ймовірність такого факту.

3.4. Інші випадки підроблення, окрім історичних документів

- Підроблення довіреностей. За посиланням нижче наведений висновок Колегії Мін'юсту, у якому зазначено про ймовірне підроблення довіреностей, і є згадки про те, що Мін'юст не уповноважений досліджувати факти підроблення і що реєстрації на підставі нотаріальних дій не можна скасовувати з огляду на відсутність скасування самих нотаріальних дій. Скарга задоволена частково, з огляду на порушення територіальної юрисдикції.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/05/20210105190337-35.pdf>
- Ймовірне підроблення рішення суду. Державним реєстратором було зареєстровано право власності внаслідок переходу прав на нерухоме майно на підставі рішення суду, хоча насправді рішення суду приймалося щодо об'єкту нерухомості за іншою адресою.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/12/20210112155959-73.pdf>
- Державна реєстрація припинення заборони на підставі рішення суду, щодо якого в Єдиному реєстрі судових рішень є інформація про заборону його оприлюднення, за відсутності належним чином засвідченої копії цього рішення. Ймовірно рішення було підроблене.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104637-50.pdf>

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» від 03.10.2019 №159-IX⁴ було запроваджене правило щодо необхідності викладення на спеціальних бланках нотаріальних документів актів приймання-передачі, заяв про вихід, рішень загальних зборів. Крім того, до частини 2 статті 6 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» було внесено пункт 3³, відповідно до якого встановлено обов'язок державного реєстратора перевіряти використання спеціальних бланків нотаріальних документів згідно з реєстром.

Однак, такі правила не роблять неможливим підроблення, оскільки не виключається підбір зловмисником номера нотаріального бланка, який було використано за тим самим призначенням, що і підроблений документ. Згідно з повідомленнями ЗМІ також існує можливість незаконно придбати нотаріальні бланки, щодо яких буде проставлене відповідне використання в реєстрі.

У висновку колегії Мін'юсту, що став підставою для ухвалення наказу № 260/5 від 21.01.2021 року, якраз проілюстровано подібну схему. А саме, Мін'юстом було встановлено, що акт приймання-передачі частки було створено на нотаріальному бланку, щодо якого було зазначене інше призначення використання в Єдиному реєстрі спеціальних бланків нотаріальних документів.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/21/20210121131450-87.pdf>

Як було зазначено, Мін'юст уникає робити висновок щодо підроблення документів, навіть за очевидних обставин, та скасовує такі реєстраційні дії з формальних підстав.

У випадку за наступним посиланням в Єдиному реєстрі спеціальних нотаріальних бланків було зазначено про його витрачення в дату, відмінну від дати поданого на реєстрацію документа:
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119182039-67.pdf>

3.5. Щодо очевидно незаконних дій реєстраторів

Кількість випадків очевидно незаконних дій державних реєстраторів зростає, порівняно з випадками підроблення. Нижче наводимо детальний опис таких випадків. За результатами роз-

43 Дорожня карта запобігання реєстраційному рейдерству та забезпечення дотримання обмежень на концентрацію земель в Україні

гляду скарг у більшості наведених випадків Мін'юст анулював (назавжди, що вказує на ступінь зухвалості порушення) доступ державним реєстраторам.

ДРРП:

- **Реєстрація прав за відсутності документів.** Нижче наведені реєстрації, здійснені очевидно за відсутності не тільки необхідних та правильних документів, але й іноді за відсутності будь-яких документів, що підтверджують право. Після розгляду скарг на ці реєстраційні дії у більшості випадків Мін'юстом було анульовано (назавжди) доступ до реєстру державним реєстраторам та нотаріусам.

Отже, за січень 2021 року можемо привести такі кейси:

- Внесення змін у зареєстровані права щодо нерухомості в АРК, без заяв власника та жодних документів. Технічно реєстрація здійснювалася на підставі заяви щодо реєстрації прав на землю, що не має жодного відношення до нерухомості, стосовно якої внесені зміни до реєстру.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119105849-35.pdf>
- Припинення обтяження за відсутності будь-яких документів.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104004-57.pdf>
- Реєстрація права власності на квартиру на підставі лише єдиного технічного паспорта.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119182458-14.pdf>
- Реєстрація права власності через зміну адреси за об'єктом на території АРК, без виготовлення електронних копій, з суперечностями зі справжніми даними. Ймовірно взагалі без жодних документів.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/12/20210112160001-71.pdf>
- Реєстрація права власності на підставі іпотечного застереження, хоча право власності перейшло вже до іншого власника, і цей власник є відмінним від іпотекодавця.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104046-66.pdf>
- **Незаконна легалізація будівництва та реконструкції, захоплення мансард та підвалів багатоквартирних будинків, реєстрація місць загального користування.** Дані схеми передбачають також і незаконні дії інженера з технічної інвентаризації, який зазначає, що, наприклад, реконструкція будівлі зі збільшенням площі удвічі не потребувала дозволу на будівництво, або включає місця загального користування до площі квартири, але вказує, що площа збільшилася внаслідок реконструкції. У якості ілюстрації можливості подібних порушень наводимо такий кейс. Мін'юст скасував реєстрацію з відкриттям розділу без документів, які підтверджують присвоєння поштової адреси та права на землю.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104340-50.pdf>
- **Незаконна реєстрація прав на землю.** У даній сфері незаконна реєстрація зазвичай здійснюється з метою незаконного захоплення врожаю або отримання в користування або у власність земель запасу.

Наводимо такі випадки:

- Реєстрація за фермерським з господарством права постійного користування земельною ділянкою, що суперечить закону.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/05/20210105190335-30.pdf>

³ Питання землі фермерських господарств, зокрема спадкування та правонаступництва прав постійного користування, потребує додаткового врегулювання.

- Реєстрація припинення права оренди та суборенди за відсутності документів.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/12/20210112160000-89.pdf>
- Реєстрація переходу права оренди землі сільськогосподарського призначення внаслідок спадкування, хоча умовами договору оренди було передбачене його припинення у разі смерті спадкодавця. Відсутні електронні копії.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119103741-51.pdf>
- Реєстрація припинення права оренди, хоча воно було чинне до 2027 року згідно з договором.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119182406-85.pdf>
- Реєстрація права оренди землі за відсутності реєстрації прав власності за фізичними особами-орендодавцями.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/21/20210121131345-20.pdf>
- Реєстрація права оренди землі за відсутності факту укладення договору оренди. Електронні копії відсутні.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119103815-31.pdf>

Схема “Колективна приватна власність” (землі запасу) Законом України від 10 липня 2018 року № 2498-VIII до Земельного кодексу України було внесено пункт 21 Перехідних положень, відповідно до якого землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок, які на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані.

Ця норма не врегулювала ситуацію з землями колективних сільськогосподарських підприємств, що неорганізовані або перебувають у стані припинення. Це робить можливим шляхом декількох реорганізацій колективних сільськогосподарських підприємств передати землі запасу, що теоретично мають перебувати у комунальній власності, у приватну власність юридичної особи.

Даємо посилання на висновки колегії Мін'юсту щодо таких земель, які ілюструють дану проблему:

- <https://minjust.gov.ua/files/general/2020/12/22/20201222110020-46.pdf>
- <https://minjust.gov.ua/files/general/2020/12/17/20201217160518-23.pdf>
- <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/02/17/20210217124648-26.pdf>

Різниця в тому, що в одному випадку реорганізація КСП була закінчена, а в іншому – ні. Така ситуація дає можливість оформити право власності на ТОВ таким чином: 1. КСП реорганізується у виробничий кооператив. 2. Кооператив реорганізується у приватне орендне підприємство. 3. Підприємство реорганізується в ТОВ шляхом виділу. Земля оформлюється у власність нібито на підставі « правонаступництва». В результаті земля, що раніше була колективною власністю фізичних осіб – колгоспників, була оформлена у приватну власність.

- **Незаконна реєстрація прав за іпотечним застереженням**

- Реєстрація права власності на підставі іпотечного застереження з порушенням норм мораторію на звернення стягнення на іпотечне майно, надане в забезпечення валютних кредитів.
<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/12/20210112160001-22.pdf>
- Реєстрація права власності за іпотечним застереженням за відсутності вручення вимоги про сплату боргу. Слід зазначити, що на даний момент вже змінилося законо-

давство, і наразі достатньо доказів лише відправлення такої вимоги, на відміну від законодавства, яке діяло на момент оскаржуваної реєстрації і передбачало надання доказів вручення (отримання) такої вимоги.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/15/20210115151923-20.pdf>

- Реєстрація переходу права власності за іпотечним застереженням на підставі неналежних документів про вручення повідомлення вимоги про сплату боргу.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104416-54.pdf>

- **Реєстрація права власності на об'єкт, який не підлягає реєстрації.** Мін'юст скасував право власності на такий об'єкт (лінія електропередач).

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104523-97.pdf>

На підставі проведеного аналізу можемо констатувати, що дуже поширеними випадками є вчинення державними реєстраторами умисних дій, незважаючи на подальше покарання.

ЄДР:

- **Вчинення реєстраційних дій на підставі судового рішення, відсутнього в Єдиному державному судовому реєстрі судових рішень** (яке скоріше за все було підробленим). Державний реєстратор на підставі неіснуючого судового документу скасував зареєстровані судові заборони, після чого приватний нотаріус зареєстрував зміну власників та керівника.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2020/12/18/20201218155141-41.pdf>

- **Порушення кворуму.** У випадку за посиланням державним реєстратором була проведена реєстрація згідно з рішенням конференції садового товариства, на якій було 12 членів, хоча повинні були бути мінімум 14.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119103929-97.pdf>

- **Вчинення дій на порушення заборони суду.** За січень 2021 року Мін'юстом було скасовано більше 20 рішень того ж державного реєстратора за скаргами того ж заявника, де мова йшла про вчинення реєстраційних дій з порушенням прямої заборони суду.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/15/20210115142020-27.pdf>

- **Вчинення дій на підставі невідписаних документів.** За даним посиланням є інформація про факт збільшення статутного капіталу на користь третьої особи, зміну керівника на підставі протоколу загальних зборів із відсутніми підписами:

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104802-73.pdf>

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119104559-58.pdf>

- **Внесення запису про заборону згідно із судовим рішенням за відсутності такого рішення.** За посиланням наказ Мін'юсту про скасування рішення приватного нотаріуса, який зареєстрував таку заборону. Причому в Єдиному реєстрі судових рішень було рішення про відмову в застосуванні такої заборони.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119103852-49.pdf>

- **Вчинення реєстраційної дії за рішенням загальних зборів, підписаних за відсутніми довіреностями.** Скаржник вказав, що довіреності давно не діють. При цьому державному реєстратору взагалі довіреності не були надані.

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/15/20210115151922-34.pdf>

<https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/15/20210115151922-20.pdf>

Додаток 4. Висновки ⁴ за результатами аналізу прогалин у законодавстві про реєстрацію, а також постанови КМУ щодо концентрації землі

4.1. Прогалини в законодавстві про реєстрацію:

- Можливість вчинення нотаріальної дії реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документа про особу (паспорта).

Причини:

- відсутність у законодавстві обов'язку державного реєстратора сканувати паспорт (інший документ, що посвідчує особу);
 - відсутність доступу державних реєстраторів до Державного демографічного реєстру України;
 - відсутність наповнення цього реєстру електронними даними (заяви на оформлення паспорта з фотографіями нерідко зберігаються лише на паперових носіях);
 - відсутність додаткових механізмів верифікації людини (на кшталт електронного кабінету власника).
- Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документа, який підлягає нотаріальному посвідченню (наприклад, акта та рішення про внесення до статутного капіталу).

Причини:

- можливість двозначного тлумачення норм щодо обов'язку державного реєстратора сканувати довіреність, відсутність прямого зазначення такого обов'язку;
 - відсутність в державного реєстратора обов'язку перевіряти використання спеціальних бланків, відсутність скан-копій довіреностей у реєстрі.
- Можливість реєстрації права на підставі підроблених правовстановлювальних документів, датованих до 2013 року, право власності за якими не було зареєстроване.

Причина:

- відсутність в ДЗК та ДРРП даних про реєстрації, здійснені на паперових носіях;
 - відсутність обов'язку додаткової перевірки такого правовстановлювального документа шляхом звернення до суб'єкта, який його видав.
- Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі підробленої угоди про розірвання договору.

Причина:

- оскільки така угода не підлягає нотаріальному посвідченню;
- відсутність додаткових способів верифікації особи, право якої припиняється (на кшталт електронного кабінету власника).

⁴ У даному розділі наведено попередні результати аналізу, які раніше надсилалися Світовому банку, із виправленнями з урахуванням коментарів Мін'юсту. Остаточні результати надаються у матриці ризиків.

- Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі угоди про розірвання договору, підписаної директором з перевищенням повноважень, коли в ЄДР відсутні дані про обмеження повноважень або зазначено «згідно із статутом».

Причина:

- відсутність інтеграції ДРРП з ЄДР для перевірки державним реєстратором прав обмежень повноважень директора, зокрема за статутом.
- Можливість реєстрації прав на підставі неповного комплексу документів/за відсутності документів.

Причина:

- програмне забезпечення ДРРП не передбачає функцію «покрокових сценаріїв», щоб під час проведення будь-якої реєстраційної дії вказати перелік обов'язкових для прийняття заяв документів, без наявності яких унеможливити завершення дії або перехід на наступний крок при реєстрації.
- Можливість реєстрації права та реєстрації зміни директора/учасників ТОВ на підставі підробленого документа, який підлягає нотаріальному посвідченню з підбором дати та коду використання спеціального нотаріального бланка, який був використаний для справжнього документа (тобто перевірка дати та коду використання бланка не допомагає встановити підроблення).

Причина:

- відсутність додаткових полів у Єдиному реєстрі спеціальних бланків нотаріальних документів/бази даних зі скан-копіями нотаріально посвідчених документів.
- Можливість реєстрації права приватної власності на землі запасу, які залишились після розпаювання земель КСП за допомогою декількох реорганізацій.

Причина:

- недолік формулювання в законі в п. 21 Перехідних положень Земельного кодексу України, відповідно до якого землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок, що на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані. Однак не враховані землі колективних сільськогосподарських підприємств, що перебувають у стані припинення.

4.2. Можливі майбутні істотні прогалини в законодавстві про реєстрацію, з урахуванням Закону України № 1423-ІХ та Закону України № 552-ІХ:

- Можливість правомірно обійти обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ведення товарного сільського господарства за допомогою зміни цільового призначення на ведення особистого селянського господарства та продажу.

Причина:

- відсутня законодавча заборона на зміну цільового призначення земель з ТСГ на ОСГ або інші запобіжники.

- можливість обійти обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ТСГ через використання «номінальних» фізичних осіб та підконтрольного банку, за умови обтяження ділянки іпотекою.

Причини:

- складність розроблення такої норми права, яка б унеможливила дії через “номіналів”;
- великі агрохолдинги дуже часто мають підконтрольні банки та великий штат працівників, яких можна використати як лояльних “номіналів”.
- Вторинний обіг прав користування (продаж права оренди), передбачений Законом України № 1423-ІХ від 28.04.2021 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, може призвести до масових випадків відчуження права оренди на підставі підроблених документів.

Причини:

- угода про продаж права оренди не підлягає нотаріальному посвідченню;
- відсутність додаткових способів верифікації особи, яка продає право оренди (на кшталт електронного кабінета власника).
- Пілотний проект з наданням інженерам-геодезістам прав кадастрових реєстраторів, передбачений Законом України № 1423-ІХ від 28.04.2021 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України”, разом із відсутністю запобіжників та системи оскарження, створює ризики вчинення ними незаконних дій в ДЗК, зокрема реєстрації ділянок на підставі підроблених документів («старого» державного акта на ділянки, права на які не зареєстровані в ДРРП).

Причини:

- не реалізована система оскарження рішень кадастрових реєстраторів, подібна до Офісу протидії рейдерству;
- інженери-геодезисти – це суб’єкти приватного права, тому надання їм функцій держави створює ризики незаконних реєстрацій, подібно до акредитованих суб’єктів реєстрації прав (що були скасовані);
- відсутні технічні запобіжники щодо незаконних реєстрацій земельних ділянок інженерами-геодезістами.
- Можливий обхід заборони концентрації як 100 га, так і 10 000 га за допомогою реорганізацій: злиття, приєднання, виділу та поділу юридичної особи.

Причини:

- відсутність визначеності в законодавстві щодо питання, чи вважати передачу ділянки під час реорганізації відчуженням.
- Можливий обхід заборони концентрації в 100 га шляхом одночасного оформлення декількох угод, коли перевищення у 100 га відбувається вже в момент реєстрації права власності.

Причини:

- розрив у часі в оформленні угоди та реєстрації права власності;
- відсутність технічних запобіжників перевищення обмежень концентрації на етапі реєстрації права власності.

4.3. Прогалини та потенційні ризики концентрації у 100 га з урахуванням положень Постанови Кабміну від 16 червня 2021 р. № 637:

- Постанова взагалі не містить посилань щодо перевірки концентрації у 100 га та визначає тільки питання перевірки вимог статті 130 Земельного кодексу України, в якій є заборона концентрації 10 тис. га та інші обмеження.

Згідно з положеннями Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення" вносяться зміни до Земельного кодексу України, якими передбачені такі обмеження щодо концентрації земельних ділянок:

- заборона будь-якій особі набувати у власність понад 10 000 га землі сільськогосподарського призначення (ч. 2 ст. 130), у тому числі шляхом опосередкованого контролю через частку в статутному капіталі;
- заборона набуття у власність земель товарного сільського господарства юридичними особами (як і земель під ведення особистого селянського господарства, виділених власникам паїв) та земель товарного сільського господарства громадянами України площею понад 100 га (п.15 у розділі X «Перехідні положення»).

При цьому, частиною 4 статті 130 Земельного кодексу (з 01.07.2021) передбачене затвердження Кабміном порядку здійснення перевірки відповідності набувача або власника земельної ділянки сільськогосподарського призначення вимогам, визначеним цією статтею, а не вимогам перехідних положень.

Отже, доцільно внести зміни до законодавства:

- ініціювати зміни в статтю 130 Земельного кодексу України, в якій передбачити право Кабміну встановлювати порядок перевірки відповідності не тільки вимогам цієї статті, а й іншим вимогам;

або

- додати правило щодо необхідності перевірки концентрації ув 100 га (вимог п.15 у розділі X «Перехідні положення» Земельного кодексу України) до Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого Наказом Мініюсту від 22.02.2012 № 296/5.
- Пункти 14-16 Постанови містять правила щодо перевірки походження коштів для придбання земельної ділянки, зокрема перелічені можливі законні джерела походження коштів та документи, що їх підтверджують. Однак, у Постанові немає матеріально-правового правила щодо кількості коштів, підтвердження наявності яких повинно вважатись достатнім, та щодо періоду, протягом якого ці кошти мали бути набуті (наприклад, можна визначити як належне підтвердження походження коштів перевищення доходів над витратами на суму, необхідну для придбання землі).
- Постанова не передбачає ІТ-рішення для перевірки нотаріусом великої кількості складних обмежень.

Додаток 5. Матриця ризиків

Матриця ризиків	Істотність (критичність) наслідків негативної події			
		висока	середня	низька
Ймовірність (частота) настання негативної події	висока	<ul style="list-style-type: none"> Технічна можливість вчинення державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документу, які підлягають нотаріальному посвідченню (наприклад, акта та рішення про внесення до статутного капіталу) Можливість відчуження права оренди на підставі підроблених документів (згідно з Законом України № 1423 ІХ передбачений вторинний обіг прав оренди) Невиявлення незаконних операцій до їх вчинення Відсутність ефективного органу адміністративного оскарження Неможливість ефективного повернення активів шляхом виконання наказів Мін'юсту в частині скасування рішення про реєстрацію права власності, якщо відбулася зміна власників 	<ul style="list-style-type: none"> Технічна можливість вчинення дій в ДРРП за наявності активних арештів (обтяжень) Відсутній бізнес-процес розгляду заяви власника про заборону реєстраційних дій (відсутність стадії розгляду та відсутність можливості рішення про відмову) Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі підробленої угоди про розірвання договору Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі угоди про розірвання договору, підписаної директором з перевищенням повноважень, коли в ЄДР відсутні дані про обмеження повноважень або зазначено «згідно зі статутом». А також складення угоди про розірвання із зазначенням недостовірної дати складення документу, тобто під час дії повноважень директора, хоча фактично угода підписується після звільнення 	<ul style="list-style-type: none"> Технічна можливість вручну визначити черговість заяв (зокрема обтяжень) Можливість правомірно обійти обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ведення товарного сільського господарства шляхом зміни цільового призначення на ведення особистого селянського господарства та продажу Можливість обійти обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ТСГ шляхом використання «номінальних» фізичних осіб та підконтрольного банку, за умови обтяження ділянки іпотекою Можливий обхід заборони набуття придбання землі у власність юридичними особами, концентрації в 10 тис. га шляхом набуття землі у власність внаслідок реорганізації (злиття, поглинання, виділ) Прийняття рішення про повернення активів з порушенням строку

Матриця ризиків	Істотність (критичність) наслідків негативної події			
		висока	середня	низька
Ймовірність (частота) настання негативної події	висока	<ul style="list-style-type: none"> Неможливість ефективного повернення активів у разі продажу нерухомого майна (з вчиненням нотаріальних дій) 		
	середня	<ul style="list-style-type: none"> Можливість реєстрації права власності на підставі рішення суду, датованого до початку інформаційної взаємодії, з підробкою відповіді (довідки) суду про справжність рішення Можливість реєстрації права приватної власності на землі запасу, які залишились після розпаювання земель КСП шляхом декількох реорганізацій Виникнення неузгоджених змін до законодавства/правових позицій Верховного Суду, які призведуть до неможливості/утруднення повернення активів 	<ul style="list-style-type: none"> Можливість паралельної реєстрації того ж об'єкта нерухомості двічі з різними ідентифікаторами: адреси, типу об'єкта, секції та ін. Неможливість ефективного повернення активів у разі рейдерського захоплення з ланцюгом перереєстрацій часток дочірніх компаній/відчуження майна дочірніх компаній Неможливість повернення видалених обтяжень у разі зміни власників Технічна можливість повторно зареєструвати оренду землі з огляду на відсутність даних в ДЗК, через їх втрату під час перереєстрації власності на землю з 2013 по 2018 рік або внаслідок відсутності запису про оренду з інших причин Ризик виникнення спірної ситуації щодо землі на праві постійного користування 	<ul style="list-style-type: none"> Відсутній бізнес-процес розгляду перевірки реєстратором факту чи умови, з якими договір або закон пов'язує виникнення або припинення права (наприклад, припинення договору оренди землі/реєстрація суборенди землі або реєстрація права за іпотечним застереженням з порушенням мораторію чи за відсутності боргу) Можливість помилки або свідомо незаконних дій нотаріуса під час розрахунку концентрації в 10 тис. га та перевірки інших обмежень за ст. 130 ЗК України Можливість порушення обмеження щодо концентрації у 100 га ТСГ через відсутність правил, аналогічних до перевірки обмежень концентрації за ст. 130 ЗК (10 тис. га СГ, санкції, росіяни та ін.)

Матриця ризиків	Істотність (критичність) наслідків негативної події			
		висока	середня	низька
Ймовірність (частота) настання негативної події	низька	<ul style="list-style-type: none"> • Можливість реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документу, що посвідчує особу (паспорта) • Можливість реєстрації права на підставі підроблених правовстановлювальних документів, датованих до 2013 року, право за якими не було зареєстроване • Можливість реєстрації права та реєстрації зміни директора/учасників ТОВ на підставі підробленого документу, який підлягає нотаріальному посвідченню з підбором дати та коду витрачання спеціального нотаріального бланка, який був використаний для справжнього документу (тобто перевірка дати та коду витрачання бланка не допомагає встановити підробку) • Можливість реєстраційних дій в ЄДР на підставі підробленого судового рішення 	<ul style="list-style-type: none"> • Можливість внесення до статутного капіталу майна подружжя, яке перебуває у спільній власності без згоди другого члена подружжя 	<ul style="list-style-type: none"> • Можливий обхід заборони концентрації у 100 га шляхом одночасного оформлення декількох угод, коли перевищення у 100 га відбувається вже на момент реєстрації права власності • Можливість вчинення дій із зупинення розгляду пакету документів або навпаки незаконна відмова в реєстрації в ЄДР через відсутність функції ПЗ • Ненадходження до правоохоронних органів інформації про незаконні дії /вчинення злочину

Додаток 6. Аналіз ефективності інституцій щодо протидії рейдерству та захисту права власності

6.1. Робота системи адміністративного оскарження

Мін'юст намагається оперативно реагувати на незаконні реєстраційні дії, які спричинили значний резонанс у ЗМІ. Крім того, Мін'юст послідовно застосовує анулювання доступу до реєстрів державним реєстраторам, які здійснили грубі порушення.

Однак можемо констатувати, що переважна більшість скарг у сфері державної реєстрації розглядається зі значним порушенням строків. Максимальний строк розгляду скарг не повинен перевищувати 45 днів, оскільки розгляд скарги у сфері державної реєстрації здійснюється у строки, встановлені Законом України "Про звернення громадян".

Серед скарг, розглянутих колегією Мін'юсту в січні 2021 року, є подані в кінці 2019 року, велика кількість скарг подана в перші шість місяців 2020 року, що вказує на значне середнє прострочення строку розгляду скарг. Протягом даного строку є можливими реєстраційні дії, які значним чином ускладнюють захист права власності.

Згідно з аналізом рішень Міністерства юстиції за січень 2021 року (погоджений період), щодо розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів міністерства юстиції встановлено, що всього було ухвалено 324 рішення, з яких:

- 205 стосовно реєстраційних дій у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (надалі - ДРРП), що становить 63% від усіх скарг; 115 стосовно реєстраційних дій у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (надалі - ЄДР), що становить 35% від усіх скарг; 4 рішення були ухвалені щодо виправлення описок у попередніх рішеннях.

За результатами розгляду зазначених скарг усього було:

- відмовлено 235 разів, що становить 73% від усіх скарг, задоволено частково 47 разів, що становить 15% від усіх скарг; задоволено повністю 38 разів, що становить 12% від усіх скарг.

Середній строк розгляду скарг становить 183 дні, мінімальний - 9 днів, максимальний - 1107 днів. Беручи до уваги окремо результати розгляду скарг стосовно реєстраційних дій у ДРРП (205 шт.): відмовлено 163 рази, що становить 80%; задоволено частково 15 разів, що становить 13%; задоволено повністю 27 разів, що становить 7%. Щодо результатів розгляду скарг стосовно реєстраційних дій у ЄДР (115 шт.): відмовлено 72 рази, що становить 63%; задоволено частково 32 рази, що становить 28%; задоволено повністю 11 разів, що становить 9%.

Отже, можемо констатувати значні порушення строку розгляду скарг. Тим не менш, відповідно до публікацій Офісу протидії рейдерству, середня затримка розгляду скарг істотно зменшилася, особливо щодо скарг на реєстраційні дії в ЄДР.

Також існує правова проблема, яка полягає у невиконанні Мін'юстом власних наказів у разі зміни власника.

Внаслідок внесених змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав» Законом від 3.10.2019 року № 159-IX процедура виконання наказів була ототожнена з процедурою реє-

страції прав та їх обтяжень. Під час такої реєстрації прав та обтяжень виникає суперечність з даними реєстру (оскільки там вже дані нового власника), що дає підстави Мін'юсту не виконувати власні накази.

Ми раніше зазначали, що восени 2019 року кіберполіцією були викриті зловмисники, які видаляли записи про обтяження з державних реєстрів за допомогою викрадених електронних ключів. Наразі відсутній механізм повернення записів про такі обтяження до реєстру у разі, якщо відбувся перепродаж майна.

Рейдерські дії зазвичай пов'язані не з однократною незаконною реєстрацією, а з ланцюгом подальших реєстрацій для ускладнення оскарження. Таким чином, велика кількість наказів Мін'юсту не виконується, оскільки власники були змінені за ланцюгом перереєстрації.

Наразі у Верховній Раді України зареєстровані законопроекти, які могли б розв'язати зазначену проблему (проект закону № 3774) в частині обтяжень.

Звернемо увагу, що в ситуації реєстраційного рейдерства з подальшим фіктивним продажем активів є певний конфлікт концепцій: з одного боку, Мін'юст під час розгляду скарг не може підмінити суд та розглядати законність нотаріальної дії (відтак ланцюг перереєстрацій скасовувати не можна), з іншого боку, існує необхідність захисту права власності в тому числі від рейдерства з фіктивним продажем активів (відтак ланцюг перереєстрацій скасовувати потрібно). Для подолання конфлікту необхідні додаткові дослідження⁵, обговорення та консультації.

З огляду на значні строки розгляду скарг та складнощі з виконанням наказів Мін'юсту рекомендуємо підвищення ефективності системи контролю, а саме:

- запровадження механізму виконання наказів Мін'юсту в частині повернення видалених обтяжень, якщо відбулася зміна власників;
- врегулювання правової політики з питання виконання наказів Мін'юсту в частині скасування рішення про реєстрацію права власності, якщо відбулася зміна власників;
- врегулювання правової політики в частині скасування ланцюга реєстраційних дій як ефективного інструменту повернення активів у разі вчинення рейдерських дій з подальшим фіктивним перепродажем активів;
- збільшення штату відповідних підрозділів Мін'юсту для забезпечення своєчасного розгляду скарг.

6.2. Система державного моніторингу

Історично моніторинг реєстраційних дій запроваджувався у 2016 році разом із дерегуляцією – створенням інституту акредитованих суб'єктів державної реєстрації як форма контролю, яка теоретично повинна була знизити ризики незаконних дій.

З повідомлень у ЗМІ, ця система контролю мала певні дисбаланси та супроводжувалася зловживаннями, суть яких у першу чергу зводилася до критики «ручного» механізму прийняття рішень.

⁵ Тим не менш зазначимо, що судова практика склалася таким чином, що майно підлягає витребуванню від добросовісного набувача, якщо воно вибуло з володіння власником «іншим» (тлумачиться судами як "будь-яким") чином. Тобто ухвалення Мін'юстом рішення про повернення незаконно відчуженого майна у разі його перепродажу узгоджується із судовою практикою.

Положеннями статті 371 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та статті 5 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачені повноваження Міністерства юстиції України на проведення моніторингу реєстраційних дій як форми контролю.

Постановою Кабміну від 21 грудня 2016 р. № 990 (у редакції Постанови Кабміну від 4 грудня 2019 р. № 1125, зі змінами) затверджений Порядок здійснення Міністерством юстиції контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Відповідно до п.6 чинного Порядку моніторинг реєстраційних дій в реєстрах – це комплекс організаційно-технічних заходів, що за допомогою програмних засобів ведення реєстрів забезпечує проведення посадовими особами Мін'юсту вибіркового аналітичного дослідження реєстраційних дій за певний проміжок часу (тиждень, місяць або квартал) за принципом зростання (без перевірки попередніх періодів).

Критерії моніторингу змінювалися таким чином:

2016	2021
<ol style="list-style-type: none">1) порушення строків, визначених Законами;2) проведення реєстраційних дій у неробочий час;3) відсутність у реєстрах електронних копій документів, поданих для державної реєстрації, виготовлених шляхом їх сканування;4) проведення реєстраційних дій на підставі судових рішень;5) скасування (видалення) записів з реєстрів;6) державні реєстратори та/або суб'єкти державної реєстрації, визначені Мін'юстом.	<ol style="list-style-type: none">1) скасування записів у реєстрах;2) проведення реєстраційних дій з порушенням строків, визначених законами;3) проведення державної реєстрації припинення обтяжень права власності та інших речових прав, похідних від права власності, на нерухоме майно, об'єкт незавершеного будівництва;4) проведення державним реєстратором реєстраційних дій протягом одного року з дня отримання ідентифікаторів доступу до відповідного реєстру у зв'язку з призначенням на відповідну посаду суб'єктом державної реєстрації, призначенням на посаду державного нотаріуса чи реєстрацією приватної нотаріальної діяльності, а також протягом шести місяців з дня відновлення доступу державного реєстратора до реєстрів;5) проведення державним реєстратором реєстраційних дій протягом шести місяців з дня анулювання відповідно до закону доступу такого реєстратора до одного із реєстрів.

Отже, з критеріїв було видалено так званий "шостий критерій", який дозволяв визначати державного реєстратора на розсуд посадової особи Мін'юсту, за відсутністю електронних копій та ін., а додані були критерії щодо реєстраторів (нотаріусів), доступ яким було заблоковано/анульовано, а також щодо реєстраторів (нотаріусів), яким було надано доступ до реєстру за рік до проведення моніторингу.

Також, окрім проведення моніторингу, вищевказаною Постановою Кабміну від 21 грудня 2016 р. № 990 (у редакції Постанови Кабміну від 4 грудня 2019 р. № 1125, зі змінами) передбачене проведення камеральних перевірок у разі встановлення даних про порушення законодавства – як на підставі моніторингу, так і на підставі звернень, повідомлень ЗМІ.

У цілому, система контролю (моніторинг, перевірки) на момент складання цього документу працює як ефективний інструмент реагування на очевидні істотні порушення реєстраторів.

Тим не менш, автоматичний моніторинг ризикових операцій не був реалізований, хоча і передбачався планами та законодавством.

6.3. Судове оскарження

Міністерство юстиції України неодноразово зазначало про плани ліквідації комісії (колегії) як органу для адміністративного оскарження з 1 січня 2022 року.

Однак, наразі дуже низькою є ефективність судового оскарження з таких причин:

- 1) порушення строків розгляду справ судами через їхню велику завантаженість;
- 2) неодноразова зміна правових позицій Верховного суду та Законодавства, що призводила до неможливості оскарження або необхідності повторного звернення до суду (наприклад, зміна підсудності);
- 3) низький рівень верховенства права через корупцію.

Питання завантаженості судів та верховенства права не доцільно розкривати в даному звіті, з огляду на складність та обсяг, натомість питання змін правових позицій та законодавства належить до предмету звіту, оскільки впливає на ефективність захисту інвестицій.

Зміни законодавства та правових позицій Верховного Суду щодо ДРРП

№	Дата, документ та суть змін	Вплив на ефективність судового захисту
1	У постанові від 4 вересня 2018 року у справі №823/2042/16 Велика Палата Верховного суду відступила від своїх попередніх висновків та вказала, що спорами про право є спори за позовами осіб, які не були заявниками вчинення реєстраційних дій, до державного реєстратора про скасування його рішень чи записів у державному реєстрі стосовно державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.	Спир про право означає господарську, а не адміністративну підсудність. 1714 судових рішень у справах щодо державної реєстрації прав, які набрали законної сили, були скасовані в касаційній інстанції, а провадження було закрито (приклад за посиланням). Значна кількість позивачів були вимушені повторно подати такі ж позови вже за правилами господарського судочинства

Зміни законодавства та правових позицій Верховного Суду щодо ДРРП

№	Дата, документ та суть змін	Вплив на ефективність судового захисту
2	<p>29.05.2019 у справі №367/2022/15-ц Велика Палата Верховного Суду ухвалила нове рішення: «Рішення суб'єкта державної реєстрації прав на державну реєстрацію прав із внесенням відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вичерпує свою дію. Тому належним способом захисту прав або інтересів позивача у такому разі є не скасування рішення суб'єкта державної реєстрації прав про державну реєстрацію прав, а скасування запису про проведену державну реєстрацію».</p>	<p>Значна кількість осіб, що зверталися за захистом права з позовом про скасування рішення державну реєстрацію, отримали відмови у позовах та були вимушені повторно звернутися з позовами про скасування запису. Приклад за посиланням.</p>
3	<p>З 05.01.2020 року набули чинності зміни до статті 26 Закону «Про Державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень», а саме додана імперативна норма, що ухвалення судом рішення про скасування рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав, визнання недійсними чи скасування документів, на підставі яких проведено державну реєстрацію прав, а також скасування державної реєстрації прав допускається виключно з одночасним визнанням, зміною чи припиненням цим рішенням речових прав.</p> <p>При цьому не були зазначені жодні перехідні правила, на кшталт обов'язку суду виходу за межі позовних вимог.</p>	<p>Відсутність у рішенні суду вирішення питання про права дає підстави державному реєстратору відмовляти в реєстрації рішення суду про скасування записів про державну реєстрацію.</p> <p>Особи, що звернулися до суду, не мали можливості передбачити заздалегідь такі зміни, зміна позовних вимог можлива лише на початку судового процесу, за заявою позивача, при цьому суд за загальним правилом не виходить за межі позовних вимог.</p>

Зміни законодавства та правових позицій Верховного Суду щодо ЄДР

1	<p>17.06.2018 набрав чинності Закон України "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю", яким було внесено зміни до ст. 17 цього Закону "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», а саме було додане правило, що підставою для внесення змін до даних реєстру про учасників товариства можуть бути судові рішення про визначення розміру статутного капіталу та розмірів часток учасників</p>	<p>До цього моменту судами задовольнялися позови про скасування реєстрації та рішень державного реєстратора, визнання недійсними статутних документів та ін.</p> <p>Після зміни правової позиції суди відмовляють в усіх позовах, окрім "визначення розміру часток" та "витребування (стягнення) частки".</p>
---	---	---

Зміни законодавства та правових позицій Верховного Суду щодо ДРРП

№	Дата, документ та суть змін	Вплив на ефективність судового захисту
2	<p>у такому товаристві, а також про стягнення (витребування з володіння) з відповідача частки (частини частки) у статутному капіталі.</p> <p>Велика Палата Верховного Суду у постанові від 22.10.2019 у справі № 923/876/16 дійшла висновку, що належним способом захисту є саме такі позови.</p> <p>Постанова ВП ВС від 08 жовтня 2019 року у справі № 916/2084/17, за якою була сформульована правова позиція про неможливість звернення учасника товариства з позовом про недійсність укладеного товариством договору.</p>	<p>Суди стали відмовляти в позовах учасників товариства про недійсність договорів товариства, що призвело до неможливості оскарження рейдерства з ланцюгом перереєстрацій, коли незаконно змінюються корпоративні права материнської компанії, відчужуються права дочірньої, змінюється директор дочірньої, який у подальшому відчужує майно.</p>

З огляду на наведене судові оскарження захоплення активів, рейдерства зазвичай займає не-обґрунтовано тривалий час, а зміна позицій може спричинити відмову у позові з формальних причин, а відтак і необхідність повторного звернення до суду.

У якості способів подолання вказаних проблем розглядається ідея скорочених строків розгляду в суді позовів щодо оскарження дій державних реєстраторів, а також ідея створення окремого суду для захисту прав інвесторів. Обидві ці ідеї пов'язані зі складнощами у реалізації: перша – через масові порушення судами в тому числі скорочених строків розгляду справ; друга – через організаційні та фінансові складнощі зі створенням нової судової інституції.

У будь-якому разі Мін'юст є уповноваженим органом стосовно виконання Україною Європейської конвенції "Про захист прав людини та основоположних свобод", відтак не буде перевищенням повноважень комунікація Мін'юсту з Верховним Судом з питання дотримання нашою країною статті 13 вказаної Конвенції щодо забезпечення права на ефективний спосіб юридичного захисту.

Надаємо такі рекомендації стосовно описаного в цьому розділі:

- 1) продовжити роботу Колегії Мін'юсту до моменту, коли судові оскарження буде ефективним;
- 2) покращити комунікацію між Мін'юстом та Верховним Судом стосовно змін до законодавства та змін правових позицій;
- 3) розробити ефективний механізм у тому числі судового захисту зі скасування наслідків рейдерського захоплення з ланцюгом перереєстрацій часток дочірніх компаній/відчуження майна дочірніх компаній. Це потребуватиме зокрема змін до процесуального та матеріального права.

6.4. Робота правоохоронних органів щодо протидії рейдерству

Значна частина випадків рейдерства містить ознаки злочину, оскільки супроводжується: під робкою документів (поданням неіснуючого документу на реєстрацію), халатністю державних реєстраторів, хабарництвом.

Можемо констатувати, що кількість ⁶ скасованих реєстраційних дій із 2019 року поступово зменшується, а кількість кримінальних проваджень, пов'язаних з рейдерством, зокрема направлених до суду, – збільшується.

Наприклад, за статтею 205-1 "Підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб-підприємців" за 2018, 2019 та 2020 роки відповідно було зареєстровано: 269, 478 і 635 кримінальних проваджень, а до суду з обвинувальним актом передано: 160, 181 і 233 провадження.

Однак, очевидно великою є кількість злочинів, які не були виявлені, оскільки кількість скасованих реєстраційних дій за вказаний період вимірюється тисячами.

Загалом, можемо звернути увагу на такі проблеми, пов'язані з розслідуванням злочинів:

- складність встановлення та доведення обставин – через відсутність паперових документів;
- необізнаність правоохоронців щодо процедур здійснення реєстрації;
- відсутність інтеграції як повного доступу правоохоронців до реєстрів та навичок користування ними.

У 2020 році у структурі Офісу генерального прокурора було створено Управління захисту інвестицій, яке, судячи з його структури, повинно займатися аналізом злочинності в цій сфері та організації діяльності з протидії цій злочинності.

Водночас, у нас немає інформації щодо того, чи покращило створення цього управління ефективність правоохоронної системи з протидії рейдерству. Ймовірно, про оцінку ефективності даного підрозділу можна буде казати пізніше.

У будь-якому разі є доцільними:

- практична реалізація інтеграції як повного доступу, з можливістю перегляду сканкопій документів, правоохоронців до реєстрів;
- покращення комунікації з метою обміну знаннями та навичками між Мін'юстом та правоохоронними органами.

⁶ Детальніше кількісна інформація буде надана у дослідженні "Рейдбарометр".

Додаток 7. Антирейдерські ініціативи: їх аналіз та ранжування

7.1. Аналітика та плани

Окрім інформації щодо "схем" та незаконних дій з ЄДР та ДРРП, ми проаналізували інформацію щодо ініціатив, які б могли поліпшити ситуацію.

Зокрема, певні заходи були заплановані відповідно до Указу Президента №542/2019 від 22.07.2019 року «Про заходи щодо протидії рейдерству» та запроваджені Законом України від 3.10.2019 року № 159-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності».

Як зазначалося, була введена двофакторна авторизація ЄДР та ДРРП, запроваджена інтеграція ДРРП та Єдиного реєстру судових рішень, скасований інститут акредитованих суб'єктів державної реєстрації.

Не були введені, хоча передбачені останнім згаданим законом:

- автоматичний моніторинг ризикових реєстраційних дій за критеріями, визначеними Кабінетом Міністрів України;
- автоматизований, безпосередній доступ державних реєстраторів до реєстрів, автоматизованих інформаційних систем, держателем (розпорядником, володільцем, адміністратором) яких є державні органи, у тому числі до тих, що містять персональні дані особи.

У жовтні 2019 року за підтримки проекту «Право-Justice» було проведено дослідження «Технічна оцінка реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції (Адміністратор – НАІС)», звіт цього дослідження доступний на сайті проекту.

У цьому звіті наведені детальні рекомендації, зокрема і щодо протидії рейдерству, а саме:

- проведення інформаційної кампанії для наповнення даних реєстру;
- збільшення тривалості процедури реєстрації переходу права власності з можливістю його блокування попереднім власником;
- оприлюднення оголошення про намір реєстрації;
- запровадження принципу «подвійної перевірки», щоб державний реєстратор мав перевіряти кожну реєстрацію, зроблену нотаріусом.

Крім того, 17 лютого 2021 р. було прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрової трансформації», де у сфері нерухомості було схвалено як проект цифрової трансформації запровадження електронних послуг з реєстрації речових прав на нерухоме майно та можливості сплати адміністративного збору онлайн, забезпечення електронної взаємодії з бюро технічної інвентаризації, запровадження цифрових інструментів протидії рейдерству тощо.

У сфері ж реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – запровадження електронних та автоматичних послуг з реєстрації бізнесу, громадських об'єднань, подання даних про кінцевих бенефіціарів, реалізація електронних взаємодій з інформаційними системами Державної судової адміністрації, Державної податкової служби та Державної міграційної служби тощо.

Отже, підтверджуємо необхідність виконання раніше запланованих та раніше рекомендованих заходів.

Вищезазначені заходи можемо доповнити такими рекомендаціями:

- 1) запровадити «подвійну перевірку» усіх ризикових дій, проведених державним реєстратором, іншим державним реєстратором, визначеним автоматично (очікується висока ймовірність такого заходу з огляду на позитивний досвід пілотного проекту щодо узгодження технічної документації на землю випадково обраним територіальним органом Держгеокадастру);
- 2) запровадити додаткові поля для довіреностей, протоколів загальних зборів у Єдиному реєстрі спеціальних бланків нотаріальних документів, а саме: адресу або кадастровий номер у разі використання бланка для складання документа щодо нерухомості, ідентифікаційний код – для складання документа щодо юридичних осіб;
- 3) ввести технічні обмеження на проведення реєстрацій без додавання повного пакета електронних документів, що передбачений бізнес-процесом.

Також підтверджуємо необхідність реалізації ініціатив, передбачених Указом Президента №542/2019 від 22.07.2019 року «Про заходи щодо протидії рейдерству», Законом України від 3.10.2019 року № 159-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності», а також рекомендованих у дослідженнях за підтримки проекту «Правосуддя», зокрема, але не виключено:

- автоматичний моніторинг ризикових реєстраційних дій за критеріями, визначеними Кабінетом Міністрів України;
- автоматизований, безпосередній доступ державних реєстраторів до реєстрів, автоматизованих інформаційних систем, держателем (розпорядником, володільцем, адміністратором) яких є державні органи, у тому числі до тих, що містять персональні дані особи (у першу чергу: доступ до Єдиного державного демографічного реєстру для ідентифікації за УНЗР, інтеграція ДРРП з ЄДР для забезпечення можливості ідентифікації керівника юридичної особи, інтеграція ЄДР з Єдиним реєстром судових рішень);
- проведення інформаційної кампанії для наповнення даних реєстру;
- збільшення тривалості процедури реєстрації переходу права власності з можливістю його блокування попереднім власником (потребує доопрацювання);
- оприлюднення оголошення про намір реєстрації (потребує доопрацювання);
- запровадження принципу “подвійної перевірки” або “другої руки”, щоб державний реєстратор мав перевіряти кожну реєстрацію, зроблену нотаріусом (з уточненням щодо перевірки випадково визначеним реєстратором ризикових реєстраційних дій, зроблених будь-яким реєстратором чи нотаріусом).

7.2. Опис методології ранжування ініціатив

У додатку до цього документа наведена таблиця з ранжуванням ініціатив.

Перший крок – ранжування згідно з місцем у матриці ризиків, яке визначається відповідно до оцінки частоти та істотності ризиків (прогалін).

Другий – ранжування за оцінкою ефективності.

Третій – ранжування за оцінкою строку та складності реалізації.

Після ранжування ініціатив були підготовлені концепти проектів: ініціативи згруповані, відсіяні, більш широкі поглинули більш вузькі.

7.3. “Ранжування ініціатив”

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Відсутність ефективного органу адміністративного оскарження	Неможливість ефективного оскарження в розумні строки	3	3	9		Продовжити роботу Колегії Мін'юсту до моменту, коли судове оскарження буде ефективним (була ініціатива припинити роботу колегії з 01.01.2022)	Власний аналіз	3	1	інші
	Технічна можливість вчинення державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів	Незаконна реєстрація, як із втратою контролю над майном (активом), так і без втрати контролю	3	3	9	бізнес-процес	Запровадження «подвійної перевірки» або «другої руки» усіх ризикових дій, проведених державним реєстратором, іншим державним реєстратором, визначеним автоматично	Власний аналіз	3	2	інші
	Неможливість ефективного повернення активів у разі перепродажу нерухомого майна (із вчиненням нотаріальних дій)	Неповернення активу	3	3	9		врегулювання правової політики в частині скасування ланцюга реєстраційних дій (у тому числі нотаріальних) як ефективного інструменту повернення активів у разі вчинення рейдерських дій з подальшим фіктивним перепродажем активів	Власний аналіз	3	2	інші
	Неможливість ефективного повернення активів у разі перепродажу нерухомого майна (із вчиненням нотаріальних дій)	Неповернення активу	3	3	9	система контролю	«Червона кнопка», право Мін'юсту приймати рішення про заборону реєстраційних дій на час розгляду скарги	Проект закону 3774	2	1	інші

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Технічна можливість вчинення державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів	Незаконна реєстрація, як із втратою контролю над майном (активом), так і без втрати контролю	3	3	9	бізнес-процес	Удосконалити програмне забезпечення для вчинення реєстраційних дій виключно за «покрововими сценаріями», щоб під час проведення будь-якої реєстраційної дії вказати перелік обов'язкових для прийняття заяв документів, без наявності яких унеможливити завершення дії або перехід на наступний крок під час реєстрації	Власний аналіз	3	3	інші
	Можливість незаконної реєстрації в ДЗК (зокрема, на підставі підроблених документів, наприклад, «старого» державного акту) земельних ділянок, з огляду на пілотний проект з наданням інженерам-геодезістам прав кадастрових реєстраторів, що передбачений законом 1423-ІХ, разом із відсутністю запобіжників та системи оскарження	Втрата контролю над активом, через злочинне відчуження не-уповноваженою особою	3	3	9		Впровадження технічних запобіжників в ДЗК щодо незаконних реєстрацій земельних ділянок інженерами-геодезістами, наприклад, «друга рука» кадастрового реєстратора (ініціатива потребує додаткового дослідження)	Власний аналіз	3	3	ДЗК
	Невиявлення незаконних операцій до їх вчинення	Вчинення незаконних операцій	3	3	9	система контролю	Запровадження автоматичного моніторингу ризикових реєстраційних дій за критеріями, визначеними Кабінетом Міністрів України	Закон	3	3	інші
	Технічна можливість вчинення державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів	Незаконна реєстрація, як із втратою контролю над майном (активом), так і без втрати контролю	3	3	9	бізнес-процес	Розробка оновлених довідників супроводжуючих документів ДРРП	Плани робочої групи Мін'юсту	2	1	інші

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Технічна можливість вчинення державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів	Незаконна реєстрація, як із втратою контролю над майном (активом), так і без втрати контролю	3	3	9	бізнес-процес	Модернізація класификатора відповідно до чинного законодавства	Плани робочої групи Мініюсту	2	1	інші
	Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документу, що підлягає нотаріальному посвідченню (наприклад, акта і рішення про внесення до статутного капіталу)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9	бізнес-процес	Запровадження додаткових полів для довіреностей, протоколів загальних зборів у Єдиному реєстрі спеціальних бланків нотаріальних документів, а саме: адресу або кадастровий номер у разі використання бланка для складання документу щодо нерухомості, ідентифікаційний код – для складання документа щодо юридичних осіб. До моменту реалізації проекту «Е-нотаріат» з електронним реєстром нотаріальних дій	Власний аналіз	2	1	ДРРП чи ЄДР
	Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документа, що підлягає нотаріальному посвідченню (наприклад, акта і рішення про внесення до статутного капіталу)	Втрата контролю над активом, через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9	інтеграція	Реалізація інформаційної взаємодії (інтеграції) з Єдиним реєстром довіреностей – шляхом надання доступу, аналогічного тому, що є в нотаріусів, надалі – через API, для автоматичного отримання даних після запиту, сформованого за допомогою програмного забезпечення ЄДР. Крім того, пропонується надати до нього додаткові поля. До моменту реалізації проекту «Е-нотаріат» з електронним реєстром нотаріальних дій	Власний аналіз	2	1	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Неможливість ефективного повернення активів шляхом виконання наказів Мініюсту в частині скасування рішення про реєстрацію права власності, якщо відбулася зміна власників	Неповернення активу	3	3	9		Врегулювання правової політики з питання виконання наказів Мініюсту в частині скасування рішення про реєстрацію права власності, якщо відбулася зміна власників	Власний аналіз	2	1	інші
	Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документа, що підлягає нотаріальному посвідченню (наприклад, акта і рішення про внесення до статутного капіталу).	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9	бізнес-процес	Розробка сервісу повідомлень у застосунку ДІЯ (через Електронний кабінет власника)	Плани робочої групи Мініюсту	2	2	інші
	Можливість незаконної реєстрації в ДЗК (зокрема, на підставі підроблених документів, наприклад, «старого» державного акта) земельних ділянок, з огляду на пілотний проект з наданням інженерам-геодезістам прав кадастрових реєстраторів, що передбачений законом 1423-ІХ, разом із відсутністю запобіжників та системи оскарження	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9		Впровадження системи оскарження рішень кадастрових реєстраторів, подібної до Офісу протидії рейдерству	Власний аналіз	2	2	ДЗК
	Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документа, що підлягає нотаріальному посвідченню (наприклад, акта і рішення про внесення до статутного капіталу)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9	інтеграція	Введення автоматизованого, безпосереднього доступу державних реєстраторів до реєстрів, автоматизованих інформаційних систем, держателем (розпорядником, володільцем, адміністратором) яких є державні органи,	Закон	2	3	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість відчуження права оренди на підставі підроблених документів (згідно із Законом 1423-ІХ передбачений вторинний обіг прав оренди)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9		у тому числі до тих, що містять персональні дані осіб (у першу чергу: доступ до Єдиного державного демографічного реєстру для ідентифікації за УНЗР, інтеграція ДРРП з ЄДР для забезпечення можливості ідентифікації керівника юридичної особи, інтеграція ЄДР з Єдиним реєстром судових рішень)				
	Можливість відчуження права оренди на підставі підроблених документів (згідно із Законом 1423-ІХ передбачений вторинний обіг прав оренди)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9		Впровадження обов'язку нотаріального посвідчення угоди про продаж договору оренди земельної ділянки (та подібних угод)	Власний аналіз	2	3	ДЗК
	Технічна можливість вчинення державним реєстратором явно незаконних дій без необхідного переліку документів	Незаконна реєстрація, як із втратою контролю над майном (активом), так і без втрати контролю	3	3	9	бізнес-процес	Запровадження принципу «подвійної перевірки» або «другої руки», щоб державний реєстратор повинен був перевіряти кожну реєстрацію, зроблену нотаріусом	Дослідження за підтримки проекту «Право-Justice»	1	2	інші
	Можливість реєстрації права на підставі підробленої довіреності або іншого документа, що підлягає нотаріальному посвідченню (наприклад, акта і рішення про внесення до статутного капіталу)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	3	9	бізнес-процес	Внесення до законодавства прямого зобов'язання державного реєстратора сканувати довіреність; зобов'язання державного реєстратора перевіряти використання спеціальних бланків	Власний аналіз	1	2	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Технічна можливість вчинення дій в ДРРП за наявності активних арештів (обтяжень)	Відчуження обтяженого майна	3	2	8	бізнес-процес	Технічне унеможливлення вчинення дій в ДРРП за наявності активних арештів (обтяжень)	Плани робочої групи Мін'юсту	2	1	інші
	Відсутній бізнес-процес розгляду заявки власника про заборону реєстраційних дій (відсутність стадії розгляду та відсутність можливості рішення про відмову)	Відчуження обтяженого майна	3	2	8	бізнес-процес	Зміна бізнес-процесу подання заяви власника про заборону вчинення реєстраційних дій (запровадження стадії розгляду та відсутність можливості рішення про відмову)	Плани робочої групи Мін'юсту	2	1	інші
	Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі угоди про розірвання договору, підписаної директором з перевищенням повноважень, коли в ЄДР відсутні дані про обмеження повноважень або зазначено «згідно зі статутом». А також складення угоди про розірвання із зазначенням недостовірної дати складення документа, тобто під час дії повноважень директора, хоча фактично угода підписується після звільнення	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	2	8	інтеграція	Реалізувати інформаційну взаємодію (інтеграцію) з Державним реєстром речових прав на нерухоме майно. Автоматизація верифікації юридичних та фізичних осіб під час реєстрації власності	Плани робочої групи Мін'юсту	2	1	інші
	Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі угоди про розірвання договору, підписаної директором з перевищенням повноважень, коли в ЄДР відсутні дані про обмеження повноважень або зазначено «згідно зі статутом». А також складення угоди про розірвання із зазначенням недостовірної дати складення документа, тобто під час дії повноважень директора, хоча фактично угода підписується після звільнення	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	2	8	бізнес-процес	Зарахувати правочин з розірвання договору оренди с/г землі до значних правочинів, на які потрібен дозвіл загальних зборів	проект закону 3774	1	1	інші

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість реєстрації припинення права оренди земельної ділянки на підставі підробленої угоди про розірвання договору	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	3	2	8		Впровадження обов'язку нотаріального посвідчення угоди про розірвання договору оренди земельної ділянки (та подібних угод)	Власний аналіз	2	3	ДЗК
	Можливий обхід заборони набуття придбання землі у власність юридичними особами, концентрації в 10 тис. га шляхом набуття землі у власність внаслідок реорганізації (злиття, поглинання, виділ)	Концентрація СГ землі понад обмеження	3	1	7		Уточнення законодавства щодо питання, чи вважати передачу ділянки під час реорганізації відчуженням	Власний аналіз	3	1	ДЗК
	Технічна можливість вручну визначити черговість заяв (зокрема обтяжень)	Відчуження обтяженого майна	3	1	7		Запровадження автоматичного ранжування заяв	Власний аналіз, обговорення на робочій групі	2	1	інші
	Можливість правомірно обійти обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ведення товарного сільського господарства шляхом зміни цільового призначення на ведення особистого сільського господарства та продажу	Концентрація СГ землі понад обмеження	3	1	7		Впровадження законодавчої заборони на зміну цільового призначення земель з ТСГ на ОСГ або інші запобіжники	Власний аналіз	2	1	ДЗК
	Прийняття рішення про повернення активів з порушенням строку	Неповернення або надмірна затримка повернення активу	3	1	7		Збільшення штату відповідних підрозділів Мін'юсту для забезпечення своєчасного розгляду скарг	Власний аналіз	2	1	інші

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість обійти обмеження набуття у власність громадянина лише 100 га землі під ТСГ шляхом використання «номінальних» фізичних осіб та підконтрольного банку, за умови обтяження ділянки іпотекою	Концентрація СГ землі понад обмеження	3	1	7		Прийняти ризик	Власний аналіз	0	0	інші
	Можливість реєстрації права приватної власності на землі запасу, що залишилися після розпаювання земель КСП шляхом декількох реорганізацій	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	2	3	6		Виправлення недоліку формулювання в законі в п. 21 Перехідних положень Земельного кодексу України, відповідно до якого землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок, які на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані. Однак не враховані землі колективних сільськогосподарських підприємств, що перебувають у стані припинення	Власний аналіз	3	1	ДЗК
	Виникнення неузгоджених змін до законодавства/правових позицій Верховного Суду, що призведуть до неможливості/утруднення повернення активів	Неповернення активу	2	3	6		Покращення комунікації між Мін'юстом та Верховним Судом стосовно змін до законодавства та змін правових позицій	Власний аналіз	2	1	комунікація
	Можливість реєстрації права власності на підставі рішення суду, датованого до початку інформаційної взаємодії, з підробкою відповіді (довідки) суду про справжність рішення	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	2	3	6	бізнес-процес, інтеграція	Запровадження процедури направлення скан-копії судового рішення за допомогою інформаційної взаємодії з реєстром судових рішень	Власний аналіз	1	2	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Технічна можливість зареєструвати повторно оренду землі через відсутність даних в ДЗК, через їх втрату під час перереєстрації власності за землю з 2013 по 2018 рік або через відсутність запису про оренду з інших причин	Втрата активу, паралельна реєстрація права оренди за чинності оренди з іншою особою	2	2	5	бізнес-процес	Запровадження процедури обов'язкової перевірки шляхом направлення запиту для перевірки на паперових носіях для категорій прав оренди землі, щодо яких були втрачені дані про їх оренду в ДЗК (внаслідок перереєстрації власності) або які відсутні в ДЗК з інших причин (до 2013 року та є тільки на паперових носіях)	Власний аналіз	2	1	ДЗК
	Технічна можливість зареєструвати повторно оренду землі через відсутність даних в ДЗК, через їх втрату під час перереєстрації власності за землю з 2013 по 2018 рік або через відсутність запису про оренду з інших причин	Втрата активу, паралельна реєстрація права оренди за чинності оренди з іншою особою	2	2	5	організаційні	Відновлення даних щодо оренди землі, які були втрачені з 2013 до 2018 під час перереєстрації оренди землі	Власний аналіз	2	1	ДЗК
	Ризик виникнення спірної ситуації щодо землі на праві постійного користування	Втрата активу / тривалий спір за актив	2	2	5	організаційні	Врегулювання правової політики щодо обороту земель фермерських господарств, зокрема права користування	Власний аналіз	2	2	ДЗК
	Можливість паралельної реєстрації того ж об'єкта нерухомості двічі з різними ідентифікаторами: адреси, типу об'єкту, секції та ін.	Втрата контролю над активом, фізичне захоплення активу	2	2	5	інтеграція	Розробка ПЗ для розширення обміну з ЄДЕССБ. Додавання атрибуту до об'єкта відсотка готовності до об'єкту незавершеного будівництва. Два типи майна: землі, будівництво, розширення довідника ОНМ	Плани робочої групи Мін'юсту	2	2	інші
	Можливість паралельної реєстрації того ж об'єкта нерухомості двічі з різними ідентифікаторами: адреси, типу об'єкту, секції та ін.	Втрата контролю над активом, фізичне захоплення активу	2	2	5	інтеграція	Запровадження правила про визначення технічних характеристик ОНМ на підставі взаємодії з ЄДЕССБ	Проект закону 3774, ініціативи BRDO щодо ЄДЕССБ	2	2	ДРРП чи ЄДР
	Можливість паралельної реєстрації того ж об'єкта нерухомості двічі з різними ідентифікаторами: адреси, типу об'єкту, секції та ін.	Втрата контролю над активом, фізичне захоплення активу	2	2	5	інтеграція	Створення адресного реєстру на базі ЄДЕССБ, розробити ПЗ для інформаційної взаємодії з ДРРП	Ініціативи BRDO щодо ЄДЕССБ	2	2	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість паралельної реєстрації того ж об'єкта нерухомості двічі з різними ідентифікаторами: адреси, типу об'єкту, секції та ін.	Втрата контролю над активом, фізичне захоплення активу	2	2	5	інтеграція	Реалізація отримання з ЄДЕССБ технічного паспорта та рішення про присвоєння поштової адреси	Плани робочої групи Мін'юсту	2	2	інші
	Неможливість повернення видалених обтяжень у разі зміни власників	Неповернення обтяжень до реєстру	2	2	5		Запровадження механізму виконання наказів Мін'юсту в частині повернення видалених обтяжень, якщо відбулася зміна власників	Власний аналіз	2	2	інші
	Неможливість ефективного повернення активів у разі рейдерського захоплення з ланцюгом перереєстрацій часток дочірніх компаній/ відчуження майна дочірніх компаній	Неповернення активу	2	2	5		Розробка ефективного механізму, зокрема судового захисту зі скасуванням наслідків рейдерського захоплення з ланцюгом перереєстрацій часток дочірніх компаній/відчуження майна дочірніх компаній	Власний аналіз	2	3	інші
	Можливість помилки або свідомо незаконних дій нотаріуса під час розрахунку концентрації в 10 тис. га та перевірки інших обмежень за ст. 130 ЗК України	Концентрація СГ землі понад обмеження	2	1	4		Реалізація автоматизованої перевірки обмежень за ст. 130 ЗК України на базі програмного забезпечення	Власний аналіз	3	1	ДЗК
	Відсутній бізнес-процес перевірки реєстратором факту чи умови, за якою договір або закон пов'язує виникнення або припинення права	Втрата контролю над активом, за відсутності факту чи умови	2	1	4		Запровадження бізнес-процесу перевірки факту чи умови за допомогою електронного кабінету власника	Власний аналіз	3	2	інші

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість порушення обмеження щодо концентрації у 100 га ТСГ через відсутність правил, аналогічних до перевірки обмежень концентрації за ст. 130 ЗК (10 тис. га СГ, санкції, росіяни та ін.)	Концентрація СГ землі понад обмеження	2	1	4		<p>1) Запровадити у Проекті Порядку перевірки концентрації у 100 га;</p> <p>2) Ініціювати зміни до статті 130 Земельного кодексу України, в якій передбачити право Кабміну встановлювати порядок перевірки дотримання не тільки вимог цієї статті, а й інших вимог;</p> <p>3) Додати правило щодо необхідності перевірки концентрації у 100 га (вимог п.15 у розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України) до Порядку вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженого Наказом Мініюсту від 22.02.2012 № 296/5</p>	Власний аналіз	2	2	ДЗК
	Можливість реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документа, що посвідчує особу (паспорта)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	інтеграція	Реалізація інформаційної взаємодії (інтеграції) з Єдиним державним демографічним реєстром – шляхом надання повного доступу (для встановлення особи заявника), надалі – через API, для автоматичного отримання даних після запиту, сформованого за допомогою програмного забезпечення ЄДР	Власний аналіз	2	1	ДРРП чи ЄДР
	Можливість реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документа, що посвідчує особу (паспорта)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	інтеграція	Розробка ПЗ для групування суб'єктів речових прав, інтеграція з ЄДДР для ідентифікації суб'єктів по УНЗР	Плани робочої групи Мініюсту	2	1	інші

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документа, що посвідчує особу (паспорта)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	бізнес-процес	Запровадження бізнес-процесу внесення власником заборони відчуження через сервіс ДІА або бізнес-процесу підтвердження/ додаткової аутентифікації відчуження через сервіс ДІА, електронний кабінет власника	Пропозиції експертів Світового банку	2	2	інші
	Можливість реєстрації права на підставі підроблених правостановлювальних документів, датованих до 2013 року, право власності за якими не було зареєстроване	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3		Запровадження процедури обов'язкової перевірки факту оформлення подання на реєстрацію правостановлюючого документа (що не був зареєстрований в ДРРП, РПВН чи ДЗК) шляхом направлення запиту до органу, який його видав (за можливості, за допомогою інформаційної взаємодії)	Власний аналіз	2	2	ДРРП чи ЄДР
	Можливість реєстрації права та реєстрації зміни директора/учасників ТОВ на підставі підробленого документа, що підлягає нотаріальному посвідченню з підробленням дати та коду витрачання спеціального нотаріального бланка, який був використаний для справжнього документа (тобто перевірка дати та коду витрачання бланка не допомагає встановити підробку)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3		Впровадження додаткових полів в Єдиному реєстрі спеціальних бланків нотаріальних документів / бази даних зі скан-копіями нотаріально засвідчених документів. До моменту реалізації проекту "Е-Нотаріат"	Власний аналіз	2	2	ДРРП чи ЄДР
	Можливість реєстраційних дій в ЄДР на підставі підробленого судового рішення	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	інтеграція	Реалізація інформаційної взаємодії (інтеграції) ЄДР з Реєстром судових рішень – через відповідне API, а до цього – шляхом надання повного безпосереднього доступу	Власний аналіз	2	2	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Можливість реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документа, що посвідчує особу (паспорта)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	бізнес-процес	Збільшення тривалості процедури реєстрації переходу права власності з можливістю його блокування попереднім власником	Дослідження за підтримки проекту «Право-Justice»	1	2	інші
	Можливість реєстрації права власності на підставі пред'явлення підробленого документа, що посвідчує особу (паспорта)	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	бізнес-процес	Оприлюднення оголошення про намір реєстрації	Дослідження за підтримки проекту «Право-Justice»	1	2	інші
	Можливість реєстрації права на підставі підроблених правостановлювальних документів, датованих до 2013 року, право за якими не було зареєстроване	Втрата контролю над активом через злочинне відчуження не уповноваженою особою	1	3	3	організаційні	Проведення інформаційної кампанії для наповнення даних реєстру	Дослідження за підтримки проекту «Право-Justice»	1	3	комунікація
	Можливість внесення до статутного капіталу майна подружжя, що перебуває у спільній власності, без згоди другого члена подружжя	Відчуження майна без згоди співвласника	1	2	2	інтеграція	Реалізація інформаційної взаємодії (інтеграції) з Державним реєстром актів цивільного стану громадян – шляхом надання доступу аналогічного тому, що є в нотаріусів	Власний аналіз	1	1	ДРРП чи ЄДР
	Можливість невчинення дій із зупинення розгляду пакета документів або навпаки незаконна відмова в реєстрації в ЄДР через відсутність функції ПЗ	Незаконна реєстрація / відмова в ЄДР	1	1	1	бізнес-процес	Додати можливість зупинення розгляду документів до програмного забезпечення ЄДР	Власний аналіз	2	1	ДРРП чи ЄДР

№	Ризик (прогалина)	Негативна подія	Ймовірність (частота)	Істотність (критичність)	місце в матриці ризиків	Група (інтеграція, бізнес-процес, система контролю, організаційні)	Рекомендації	Джерело	Оцінка ефективності рекомендації	Оцінка складності та строку реалізації рекомендації	Прогалини ДРРП чи ЄДР / ДЗК, інші проекти
	Ненадходження до правоохоронних органів інформації про незаконні дії / вчинення злочину	Непритягнення винних до відповідальності	1	1	1	система контролю	Додати до реєстру функцію долучення інформації про направлення повідомлення правоохоронним органам у разі виникнення сумнівів щодо справжності поданих документів, відповідно до закону	Власний аналіз	1	1	ДРРП чи ЄДР
	Можливий обхід заборони концентрації у 100 га шляхом одночасного оформлення декількох угод, коли перевищення у 100 га відбувається вже під час реєстрації права власності	Концентрація СГ землі понад обмеження	1	1	1		Скорочення термінів реєстрації права власності для забезпечення єдиномоментності нотаріальної дії та реєстрації	Пропозиції експертів Світового банку	1	2	інші

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу.
Її зміст є виключною відповідальністю Офісу ефективного регулювання (BRDO)
і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

