



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3774 від 02.07.2020
Народні депутати України
Г. Янченко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму протидії рейдерству»

Як зазначається у пояснювальній записці до проекту (п. 2), метою його прийняття «є запровадження низки антирейдерських заходів та встановлення дієвих запобіжників з метою запобігання протиправному захопленню підприємств та незаконному заволодінню нерухомим майном». Для цього пропонується внести ряд змін до законів України «Про оренду землі», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю». Головними новелами законопроекту є: надання Міністерству юстиції України права забороняти проведення реєстраційних дій на період розгляду скарги на реєстраційні дії (рішення); запровадження проведення окремих реєстраційних дій щодо фізичних осіб – підприємців та юридичних осіб у автоматичному режимі (без втручання людини); збільшення строку на оскарження реєстраційних дій тощо.

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, дозволить «запровадити низку антирейдерських заходів та встановити дієві запобіжники з метою гарантування державою непорушності права власності» (п. 7 пояснювальної записки до нього).

Розглянувши проект, Головне управління вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження.

Щодо змін до Закону України «Про оренду землі»

1. Частину 3 ст. 31 названого Закону пропонується доповнити положенням про те, що «правочин про розірвання договору оренди землі сільськогосподарського призначення, орендарем за яким є юридична особа приватного права (крім акціонерного товариства), є значним правочином та потребує попереднього прийняття загальними зборами учасників або іншим вищим органом управління такої юридичної особи рішення про надання згоди на його укладення (крім випадку, якщо статутом юридичної особи прямо

передбачено, що такий правочин не є значним)». Проте з вказаного припису залишається незрозумілим правова доля правочину про розірвання договору оренди землі за згодою сторін, якщо вказане рішення загальними зборами учасників або іншим вищим органом управління такої юридичної особи не приймалось.

2. Проектом пропонується виключити зі ст. 32 Закону України «Про оренду землі» ч. 3, згідно з якою у разі розірвання договору оренди землі за погодженням сторін кожна сторона має право вимагати в іншій сторони відшкодування понесених збитків відповідно до закону. Така законодавча ініціатива, на наш погляд, не враховує того, що згідно з ч. 1 ст. 28 цього Закону орендар має право на відшкодування збитків, яких він зазнав унаслідок невиконання орендодавцем умов, визначених договором оренди землі, а також того, що згідно з ч. 1 ст. 29 цього Закону у разі погіршення орендарем корисних властивостей орендованої земельної ділянки, пов'язаних із зміною її стану, орендодавець має право на відшкодування збитків.

Щодо змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (далі у цьому пункті – Закон)

1. У змінах до п. 3 ч. 3 ст. 10 Закону передбачається, що органи державної влади, підприємства, установи та організації не пізніше наступного робочого дня, з дня отримання запиту від державного реєстратора, зобов'язані безоплатно надати йому запитувану інформацію в паперовій та (за можливості) в електронній формі. Враховуючи необхідність певного часу для вивчення запиту та вжиття інших заходів, необхідних для підготовки належної відповіді на запит, пропонуємо збільшити термін розгляду запитів для надання відповіді.

2. Згідно з новою ч. 3¹ ст. 10 Закону «державний реєстратор у разі виявлення ним фактів використання його ідентифікаторів доступу до Державного реєстру прав іншими особами, зобов'язаний невідкладно повідомити про такі факти Міністерство юстиції України, а також про усі відомі йому рішення (дії) в Державному реєстрі прав, прийняті (виконані) з неправомірним використанням таких ідентифікаторів» (абз. 1 вказаної частини). При цьому, згідно з її абз. 2 «розгляд такого повідомлення здійснюється Міністерством юстиції України у порядку, передбаченому статтею 37 цього Закону».

З цього приводу варто звернути увагу на те, що у вказаній статті у редакції проекту визначається порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності у сфері державної реєстрації прав (згідно з ч. 2 цієї статті Міністерство юстиції України розглядає скарги на: 1) рішення державного реєстратора про державну реєстрацію прав; 2) рішення, дії або бездіяльність територіальних органів Міністерства юстиції України), а не згаданих повідомлень державного реєстратора. У зв'язку з цим до ст. 37 Закону було б доцільним внести уточнення, які визначають порядок розгляду таких повідомлень.

3. Згідно з чиною редакцією абз. 7 ч. 1 ст. 20 Закону для цілей проведення реєстраційних дій документом, що підтверджує повноваження діяти від імені іншої особи, є, зокрема, «документ, що підтверджує повноваження законного представника особи, нотаріально посвідчена довіреність». У проекті пропонується уточнити, що нотаріально посвідчена довіреність не потрібна при проведенні реєстраційних дій за заявою уповноваженої особи державного органу, органу місцевого самоврядування. На наш погляд, вказане уточнення виглядає зайвим, оскільки повноваження уповноважених осіб державних органів та органів місцевого самоврядування встановлюються самими цими органами, тобто, для цілей проведення ними реєстраційних дій в цьому випадку достатньо наявності у них передбаченого в цьому абзаці документа, що підтверджує їх повноваження як законних представників відповідних органів.

4. На думку Головного управління, зміни, які пропонується внести до ст. 24 Закону, щодо підстав для відмови у державній реєстрації прав у зв'язку з зареєстрованими обтяженнями речових прав на нерухоме майно, викладені менш чітко, ніж чинна редакція вказаних положень.

5. У ч. 3 нової редакції ст. 37 Закону пропонується збільшити строк на оскарження рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єкта державної реєстрації прав до Міністерства юстиції України або його територіальних органів з шістдесяти календарних днів до трьох місяців із одночасним запровадженням граничного строку у три роки з дня прийняття відповідного рішення, здійснення дії чи бездіяльності. Проте слід звернути увагу на те, що таке оскарження здійснюється у позасудовому порядку, який застосовується для більш оперативного реагування на порушення прав, у зв'язку з чим запропоноване встановлення граничного строку для оскарження у три роки виглядає дискусійним.

У вказаній частині також визначається порядок обчислення строків подання скарги на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації. На наш погляд, зазначене питання доцільніше врегулювати підзаконним актом (зокрема, серед таких актів зазначимо постанову Кабінету Міністрів України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 25.12.2015 № 1127).

6. У ч. 4 нової редакції ст. 37 Закону пропонується не вказувати у скарзі, яка подається на рішення, дії або бездіяльність у сфері державної реєстрації прав, обставини, якими скаржник обґрунтовує свої вимоги, що передбачено чинною редакцією цієї статті. Проте, на нашу думку, належне обґрунтування скаржником своїх вимог є ключовим у контексті підтвердження незаконності рішення, дії або бездіяльності державного реєстратора. Крім цього, наявність такого обґрунтування дозволяє запобігти розгляду безпідставних скарг.

Щодо змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (далі у цьому пункті – Закон)

Враховуючи, що ряд змін, які пропонується внести, до Закону за своїм змістом є подібними до відповідних змін, які вносяться до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», вважаємо, що зауваження, висловлені до них у цьому висновку, є актуальними і до відповідних положень Закону. Зокрема, йдеться про: необхідність визначення у новій редакції ст. 34 Закону порядку розгляду повідомлення державним реєстратором Міністерства юстиції України про виявлення ним фактів використання його ідентифікаторів доступу до Державного реєстру прав іншими особами; дискусійність збільшення строку для розгляду скарг у ч. 3 нової редакції ст. 34 Закону тощо.

Серед інших зауважень до Закону зазначимо такі.

1. Згідно зі змінами до ч. 4 та ч. 6 ст. 6 Закону державним реєстраторам пропонується надати доступ до Державного реєстру обтяжень рухомого майна шляхом *безпосереднього доступу чи у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром та інформаційними системами державних органів*. Проте, на наш погляд, ця норма виглядає неоднозначною і не забезпечує чіткого розуміння, як здійснюється доступ до реєстру. Зазначимо, що відповідно до конституційного принципу верховенства права (ст. 8 Конституції України) його елементом є принцип юридичної визначеності, згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування та не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці.

2. Однією з новел проекту є проведення окремих реєстраційних дій щодо фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб без участі державного реєстратора (нова ст. 25¹ Закону). Вважаємо, що така реєстрація не повною мірою узгоджується з природою державної реєстрації. Насамперед, звертаємо увагу на те, що державна реєстрація юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців (далі - державна реєстрація) – це **офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту** створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, політичної партії, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі тощо (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону). Саме тому порядок такої реєстрації встановлюється законом, а її проведення покладається на державних реєстраторів юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (далі – державний реєстратор) та інших суб'єктів державної реєстрації.

Звертаємо також увагу на те, що згідно зі ст. 6 Закону державним реєстратором може бути громадянин України, який має вищу освіту, відповідає кваліфікаційним вимогам, визначеним Міністерством юстиції України, та перебуває у трудових відносинах з суб'єктом державної реєстрації (крім нотаріусів), та нотаріус. Звідси випливає, що здійснювати реєстраційні дії повинні люди зі спеціальною юридичною освітою, досвідом роботи у галузі права та професійними знаннями.

Варто також вказати, що у Законі передбачено здійснення контролю у сфері державної реєстрації з метою виявлення порушень порядку державної реєстрації державними реєстраторами (ст. 34¹) та встановлено відповідальність суб'єктів державної реєстрації за порушення законодавства у сфері державної реєстрації (ст. 35 цього Закону), що не може бути застосовано у разі проведення державної реєстрації самим заявником без державного реєстратора, що може негативно позначитися на захисті прав інших фізичних та юридичних осіб. Крім цього, запропонована «самостійна» державна реєстрація заявником може стати передумовою для вчинення правопорушень у сфері державної реєстрації, в тому числі, «рейдерській» діяльності, саме на запобігання якої спрямований законопроект.

Зауважимо також, що пропозиція про самостійне проведення державної реєстрації заявником не узгоджується з визначеною у Законі системою органів державної реєстрації, згідно з якою з суб'єктами державної реєстрації, що вчиняють реєстраційні дії є: Міністерство юстиції України; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері релігії; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; територіальні органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі; виконавчі органи сільських, селищних та міських рад; Київська та Севастопольська міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації (п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону); системою органів у сфері державної реєстрації, яку становлять Міністерство юстиції України та інші суб'єкти державної реєстрації (ч. 1 ст. 5 Закону); а також з тим, що державну реєстрацію здійснюють державні реєстратори та нотаріуси (ч. 1 ст. 6 Закону).

3. У ч. 3 нової ст. 25¹ Закону визначається, що «під час проведення самостійної державної реєстрації в режимі реального часу програмним забезпеченням Єдиного державного реєстру встановлюється наявність (відсутність) заборони вчинення реєстраційних дій та/або відомостей в Єдиному державному реєстрі про таку фізичну особу - підприємця (у разі державної реєстрації фізичної особи підприємцем)... У разі наявності відповідних відомостей в Єдиному державному реєстрі фізична особа, керівник чи засновники (учасники) юридичної особи інформуються про це та отримують рекомендації у форматі «запитання – відповідь» щодо вчинення ними подальших дій».

Зауважимо, що така можливість наразі відсутня, а тому запровадження вказаного порядку потребуватиме розроблення відповідного програмного забезпечення та налагодження процесів, які забезпечуватимуть ці процедури, що вимагатиме здійснення витрат з Державного бюджету України для реалізації відповідних положень Закону.

У зв'язку з цим звертаємо увагу на необхідність дотримання вимог ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України щодо подання суб'єктами права законодавчої ініціативи у разі внесення ними законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або його витрат), фінансово-економічного

обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки). Крім цього, якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту подаються пропозиції змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Щодо змін до Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» (далі у цьому пункті – Закон)

1. У змінах до пункту 10 ст. 11 Закону встановлюється, що рішення учасників таких товариств про провадження діяльності на підставі модельного статуту, про перехід товариства з модельного статуту на діяльність на підставі статуту та рішення учасників про зміну редакції модельного статуту, на підставі якого діє товариство, не тільки підписується учасниками (уповноваженими ними особами), які голосували за відповідне рішення (як у чинній редакції цієї норми), але й *кількості голосів цих учасників має бути достатньо для прийняття рішення*. На наш погляд, це доповнення виглядає зайвим, оскільки рішення загальних зборів не може бути прийняте без належної кількості голосів, що передбачено у ст. 34 Закону.

Зазначене зауваження стосується й аналогічних змін до ч. 4 ст. 33 Закону.

2. У новій редакції ч. 2 ст. 33 Закону передбачається, що «кожен учасник товариства, який взяв участь у загальних зборах учасників, може підписати протокол». Проте внесення вказаного доповнення не виглядає обґрунтованим, оскільки його юридичні наслідки є незрозумілими.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Куціпак, М. Муравська



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/171348 від 29.09.2020



220763