

**ПРОТИДІЯ ЗЕМЕЛЬНОМУ РЕЙДЕРСТВУ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ****LAND RAIDING COUNTERMEASURES ON DE-OCCUPIED TERRITORIES****Фролов Я.А., студент V курсу факультету юстиції***Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У статті проаналізовано потенційні проблеми захисту прав землевласників через посягання рейдерів у поствоєнній Україні крізь призму аналізу чинного законодавства, яке регулює комплекс превентивних, регулятивних і карних механізмів захисту від земельного рейдерства. Надано пропозиції з метою вдосконалення законодавчого регулювання у відповідній сфері.

Звернуто увагу на відсутність легального закріплення поняття «рейдерство», «земельне рейдерство», запропоновано авторське визначення даного терміну.

Висвітлено недосконалість кримінального законодавства, яке на практиці визнає рейдерство як незаконну діяльність, але водночас комплексно не закріплює в жодній із норм об'єктивну сторону даного правопорушення. В результаті чого виникає прогалина в балансі між діями і несприятливими наслідками, які отримує правопорушник, що ставить під сумнів як превентивні, так і карні механізми протидії рейдерству.

Продемонстровано основні рейдерські алгоритми реалізації порушень прав землевласників, які можуть стати в майбутньому ще більш ймовірними в контексті проблематики нотаріального посвідчення договорів щодо переходу земельних прав і подальшої їх державної реєстрації. Проведено аналіз останніх законодавчих змін щодо можливості встановлення нотаріального обтяження на правочини, які стосуються переходу прав землекористування. Акцентовано на перевагах і недоліках даного механізму в розрізі протидії рейдерству.

Наголошено на важливості діяльності Офісу протидії рейдерству як адміністративного органу в даній сфері, викладено його поточні повноваження і внесено ідеї щодо розширення контрольних повноважень для більш ефективної протидії порушенням прав. На практиці продемонстровано позитивну динаміку в спрощенні адміністративного способу захисту землевласників.

Розглянуто потенційну роль діджиталізації як варіанту для усунення можливості рейдерської діяльності. Показано сучасні українські ініціативи використання системи blockchain як одну із майбутніх новацій, яка може усунути недоброчесність нотаріусів і державних реєстраторів.

У роботі використовується успішна практика іноземних країн в сфері протидії і боротьби з рейдерством, які безпосередньо стикнулися із даною проблемою, для аналізу вже існуючих механізмів і використання їх в нормотворчості України.

**Ключові слова:** рейдерство, земельне рейдерство, деокуповані території, превентивні заходи, права землевласників, нотаріальне посвідчення правочинів, Офіс протидії рейдерству.

The article analyzes the potential problems of protecting the rights of landowners due to the encroachment of raiders in post-war Ukraine in the light of the analysis of the current legislation, which regulates the complex of preventive, regulatory and punitive mechanisms of protection against land raiding. Proposals have been made for the purpose of improving the legislative regulation of the relevant sphere.

Attention was drawn to the lack of legal confirmation of the definition of "raiding", "land raiding", the author's definition of this term was proposed.

The imperfection of criminal legislation is highlighted. It recognizes raiding as an illegal activity in practice, but at the same time does not comprehensively fix the objective side of this offense in any of the norms. As a result, there is a gap in the balance between the act and the adverse consequences that the offender receives, what harms both preventive and punitive mechanisms of countering raiding.

The main raiding algorithms for the implementation of violations of the rights of landowners, which may become even more likely in the future in the context of notarization of contracts regarding the transfer of land rights and their subsequent state registration, are demonstrated. There is also an analysis of the latest legislative changes regarding the possibility of establishing a notarial encumbrance on deeds related to the transfer of land use rights was carried out. Emphasis is placed on the advantages and disadvantages of this mechanism in terms of raiding counteraction.

The importance of the activity of the Anti-Raiding Office as an administrative body in this area is emphasized, their current powers are outlined, and ideas for expanding control powers for more effective countermeasures against rights violations are provided. Positive dynamics in the simplified administrative method of protecting landowners have been demonstrated in practice.

The potential role of digitalization as an option for eliminating the possibility of raiding activity is considered. Modern Ukrainian initiatives to use the blockchain system are shown as one of the future innovations that can eliminate the dishonesty of notaries and state registrars.

Within the framework of the article, the successful practice of foreign countries in the field of countering and combating raiding which faced with that problem is used to analyze already existing mechanisms for their use in Ukrainian lawmaking.

**Key words:** raiding, land raiding, de-occupied territories, preventive measures, landowners' rights, notarization of deeds, Office for countering raiding.

**Постановка проблеми.** Як зазначається у Земельному і Цивільному кодексах, земля є основним національним багатством. Важливість і цінність земельних ресурсів для держави і її населення важко переоцінити. Але завжди будуть ті, хто бажає отримати бажане попри легальні засоби.

Проблема земельного рейдерства через низку недоліків, в тому числі й законодавчих, є актуальною навіть попри широкомасштабну війну. Дана проблема виглядає ще більш наочною у розрізі майбутнього після деокупації захоплених рф територій, адже, окрім очевидної їх реінтеграції, постає низка причин, які підвищують вірогідність рейдерства, серед яких варто вирізнити значну частку земель, власники яких вимушено виїхали з даної місцевості і не можуть слідкувати за ними, незареєстровані випадки смерті власників земель, зникнення їх безвісти, зубожіння населення, яке залишилося навіть попри активні військові дії тощо. Кожна із цих передумов може

стати унікальним випадком незаконного захоплення земельних ділянок, що не тільки є несумісним із засадами справедливості у суспільстві через призму соціології, а має довготривалі економічні і правові наслідки для держави загалом. Тому дослідження даної теми є необхідним вже зараз для попередження майбутнього порушення земельних прав і лобювання відповідних змін до правотворчих органів держави.

**Стан дослідження.** Теоретичною базою для аналітичного осмислення вказаної теми є наукові праці, авторами яких є: Ю. В. Біляк, Б. В. Деревянко, О. А. Туркот, М. Я. Пилипець, З. С. Варналій, О. А. Мельниченко, В. І. Пушкарьова, А. В. Микитчик та інші.

Отже, метою даної статті є розгляд потенційних стратегій земельного рейдерства, аналіз сучасних законодавчих приписів щодо превенції і протидії існуючим порушенням і пошук шляхів вдосконалення правової системи в розрізі

земельного права для більш ефективного попередження, виявлення і захисту від порушень прав землевласників.

**Виклад основного матеріалу.** На даний момент жодним законодавчим актом України не встановлено легального визначення рейдерства, не зважаючи навіть на те, що даний термін подекуди використовується в самих законодавчих актах. Наприклад, одним із останніх є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству» від 5 грудня 2019 р. № 340-IX. Це створює ряд проблем із розумінням даного терміну, що часто звужує його до порушень прав господарюючих суб'єктів, втручанням у підприємницьку діяльність тощо, що як мінімум обмежує коло суб'єктів, об'єкти, предмети посягання. При цьому, варто наголосити, що земельне рейдерство може бути як частиною рейдерства серед господарюючих суб'єктів як один із предметів посягання, так і може бути окремим злочином із об'єктом у вигляді посягання на права власності й інших похідних від нього прав, де порушником і потерпілою стороною може виступати будь-яка фізична чи юридична особа.

Отже, у межах даної статті пропонуємо розуміти під терміном «земельне рейдерство» таке визначення: земельне рейдерство – протиправне умисне позбавлення або обмеження прав землекористувачів на володіння, користування, розпорядження, шляхом використання законодавчих прогалин, шахрайства, підробки документів, примушування до укладення правочинів та інших дій, які поза волею законних власників порушують їхні титульні права на земельну ділянку.

Від земельного рейдерства варто відмежовувати самовільне зайняття земельної ділянки, передбачене законом як адміністративне і кримінальне правопорушення. Визначення самовільного зайняття земельної ділянки наведено у ст. 1 Закону України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» – це будь-які дії, які свідчать про фактичне використання земельної ділянки за відсутності відповідного рішення органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування про її передачу у власність або надання у користування (оренду) або за відсутності вчиненого правочину щодо такої земельної ділянки, за винятком дій, які відповідно до закону є правомірними [1]. Предметом самовільного зайняття виступають саме дії щодо фактичного використання, тобто експлуатації природних ознак землі, зміщуючи акцент із умисних дій щодо протиправного позбавлення прав землевласників, що є ядром рейдерства, обов'язковим механізмом. Ототожнення призводить до зрівняння земельного рейдерства із прогоном худоби без дозволу власника, що за рівнем суспільної небезпечності є абсолютно різним. А отже, можна зробити висновок, що самовільне зайняття може бути результатом земельного рейдерства, або такого може й не бути. Наприклад, якщо незаконний власник здає земельну ділянку в оренду іншим суб'єктам.

Відповідно до описаної вище проблематики, кримінального покарання за дану комплексну дію також не передбачено, окрім як за окремі частини об'єктивної сторони даного злочину. Такими можуть бути ст.ст. 190, 191<sup>1</sup>, 358 Кримінального Кодексу України тощо. Це у свою чергу призводить до того, що часто у судовій практиці правопорушникам вдається уникнути покарання, або отримати непропорційно низьке покарання за вчинене.

Земельне рейдерство може набувати різних термінологічних форм у законодавстві різних країн, наприклад у Філіппінах це визначають як «Land Grabbing», термін, що використовують для опису незаконного захоплення земель. Закон № 10845 (Anti-Agricultural Smuggling Act) охоплює аспекти, пов'язані з аграрним шахрайством і незаконним захопленням земель. В одному із президентських декретів №772 зазначено таке: «Будь-яка особа, яка із застосуванням сили, залякування чи погрози, або користуючись відсутністю або терпимістю землевласника, вда-

ється зайняти або володіти власністю останнього проти його волі для житлових комерційних чи будь-яких інших цілей, карається позбавленням волі на строк від шести місяців до одного року або штрафом у розмірі від однієї тисячі до п'яти тисяч песо на розсуд суду з додатковим ув'язненням у разі неплатоспроможності» [2]. В Бразилії земельне рейдерство набуло особливого поширення саме в амазонських лісах і отримало назву «Grilagem» – португальський термін, що описує незаконне захоплення земель, включаючи підробку документів і маніпуляції для отримання прав на землю, особливо в контексті лісових і сільськогосподарських земель. В Індонезії протизаконним є «Illegal Land Occupation» – термін, який використовується для визначення незаконного захоплення земель, що може включати незаконне заволодіння територіями, які регулюються законом про управління лісами (Закон № 41/1999). Південна Корея у законодавстві використовує термін «Illegal Land Seizure» – термін, який використовується в контексті правового регулювання земельних прав для опису незаконного захоплення або заволодіння земельними ділянками. Даний міжнародний досвід показує, що закріплення в правових актах відповідних термінів не є новацією у світі, а є послідовною реакцією нормотворців на виклики, які існують в їхніх державах.

А отже, на нашу думку легальне закріплення поняття «рейдерство», яке включатиме дії щодо земельного рейдерства, є первинною необхідністю в подальшій правотворчості для правильного тлумачення і підґрунтям для виділення цих дій в окреме правопорушення, яке одночасно виконуватиме функції як превенції, так і покарання за відповідні протиправні дії.

Окрім механізму покарання, важливим є унеможливлення або хоча б попередження відповідних порушень прав землекористувачів. Одним із таких є нотаріальне посвідчення правочинів щодо земельних ділянок, що створює перешкоди для рейдерів у підробці документів. Нотаріальне посвідчення є гарантією для власників, адже, як зазначають Комаров В. В. та Баранкова В. В., щоб укладення будь-якого договору вважалось [нотаріусом, ред.] законним, необхідне обов'язкове дотримання декількох передумов: не повинні викликатися сумніви дійсності підписів сторін договору, їх дієздатність, час і місце укладення договору; умови угод, що укладаються, не повинні суперечити вимогам закону; мають бути забезпечені свобода волевиявлення при правочинах і відповідність сформульованих у договорі положень дійсним намірам сторін, чим охороняються права й інтереси та гарантується незалежність навіть більш економічно слабкої сторони [3]. В контексті даної теми слід підкреслити, що нотаріальне посвідчення дійсно є дуже важливим, адже незаконна діяльність щодо переходу земельних ділянок часто є такою завдяки порушенню одних із цих нотаріальних вимог. Відносно різного обсягу переходу прав на землю законодавець диференціював умови щодо нотаріального посвідчення таких правочинів. Коли ми кажемо про перехід права власності, то тут встановлено імперативну норму ч. 1 ст. 132 Земельного Кодексу України, а саме: угоди про перехід права власності на земельні ділянки укладаються в письмовій формі та нотаріально посвідчуються. Отже, власник більш захищений державою в особі нотаріуса від переходу права власності поза його волевиявленням. Інша ситуація наявна при переході права користування земельною ділянкою.

3 16 січня 2020 р. внесено зміни до ряду законів відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству», які передбачають нотаріальне посвідчення документів нотаріусом при оформленні та реєстрації договорів оренди землі. Однією із таких є ст. 14 Закону України «Про оренду землі», в якій встановлено, що договір оренди землі за бажанням однієї із сторін може бути

посвідчений нотаріально. Особа, яка відповідно до закону може бути орендодавцем земельної ділянки, може встановити вимогу нотаріального посвідчення договору оренди землі та скасувати таку вимогу. Встановлення (скасування) вимоги є одностороннім правочином, що підлягає нотаріальному посвідченню. Така вимога є обтяженням речових прав на земельну ділянку та підлягає державній реєстрації в порядку, визначеному законом [4]. Відповідно до ч. 2 ст. 100; ч. 8 ст. 102<sup>1</sup> Земельного кодексу землевласник може встановити вимогу щодо нотаріального посвідчення інших договорів (крім договору оренди), які передбачають використання земельної ділянки іншими особами: договір про встановлення земельного сервітуту, договір про надання права користування земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис) або для забудови (суперфіції). Такий диспозитивний підхід законодавця є позитивною новацією, адже вона надає власнику можливість захистити себе, обтяживши нотаріальним посвідченням на рівні правочинів із правом власності. Не зважаючи на переваги, такий підхід все одно має свої недоліки. Часто землевласники через необов'язковий характер норми навіть не знають про таку можливість, а навіть ті, хто знають, не хочуть брати на себе додатковий матеріальний тягар, чи скептично ставляться до діяльності нотаріату, що фактично зводить переваги даної норми до мінімуму.

В контексті сьогодення рейдери часто намагаються вистежити власника, який не проживає у місцевості, де розташована ділянка, і не користується нею (хоча жертвами можуть стати і місцеві мешканці). Після цього підробляється його підпис у договорі, а інформація про право користування ділянкою вноситься до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. У свою чергу, відповідно до положення п. 1 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» передбачено, що державна реєстрація права власності та інших речових прав проводиться на підставі укладеного в установленому законом порядку договору, предметом якого є, зокрема, нерухоме майно, речові права на яке підлягають державній реєстрації, чи його дубліката. Таким чином, державний реєстратор перевіряє наявність підписів сторін договору на договорі оренди земельної ділянки або на додатковій угоді про припинення дії такого договору, водночас у нього відсутня можливість перевірити справжність таких підписів, бо державний реєстратор – не нотаріус, таких можливостей і повноважень він просто не має. У іншому ж випадку у разі встановлення власником земельної ділянки вимоги щодо нотаріального посвідчення договору оренди землі, державний реєстратор відмовив би особі в державній реєстрації права оренди, якщо та надала договір оренди, який не був посвідчений нотаріально (п. 6 ч. 1 ст. 24 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»). А згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про оренду землі» право оренди земельної ділянки виникає саме з моменту державної реєстрації такого права. Землевласники можуть навіть не здогадуватися, що їхні ділянки тривалий час перебувають у користуванні інших осіб. У єдиному державному реєстрі судових рішень знаходиться чимало справ за позовами власників щодо повернення земельних ділянок, які використовуються на підставі підроблених договорів. Даний алгоритм, коли ми кажемо про деокуповані території, з яких більшість населення виїхало, загинуло, а місцеві мешканці не завжди зможуть дозволити собі вчиняти нотаріальні дії, є потенційною можливістю для шахраїв захоплювати земельні масиви.

А тому, на нашу думку, законодавцеві все ж треба встановити чітку імперативну норму щодо обов'язковості нотаріального посвідчення і інших, окрім переходу права власності договорів, хоча б для деокупованих територій із певними заходами для зменшення фінансового тягара для осіб щодо нотаріальних дій.

Важливим кроком для позасудового урегулювання захоплення земельних ділянок є створення Офісу протидії рейдерству при Міністерстві Юстиції України. Як зазначає Кобрусева Є. А., авторка правопросвітницьких та методологічних ініціатив, Офіс протидії рейдерству Міністерства юстиції України – дієвий спосіб захисту корпоративних та майнових прав. Цей орган надає можливість особі, права якої були порушені, швидко відреагувати на неправні реєстраційні дії та скасувати незаконне рішення. Подання скарги є швидкою альтернативою таким способам захисту, як звернення до суду та звернення до правоохоронних органів, порядок здійснення яких є складнішим, довшим та витратним [5]. Офіс у межах своїх повноважень забезпечує виконання завдань, покладених на Міністерство, щодо реалізації державної політики у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб-підприємців.

Серед функцій, визначених наказом Міністерства Юстиції від 06 листопада 2020 року, які є важливими в контексті протидії земельному рейдерству, доцільно виокремити такі:

- Офіс здійснює відповідно до Законів України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» контроль за діяльністю у сферах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;

- Офіс вживає в межах повноважень заходів щодо забезпечення блокування та анулювання доступу державних реєстраторів до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;

- Офіс здійснює у випадках та спосіб, передбачених законодавством, організаційне забезпечення розгляду скарг у сферах державної реєстрації з підготовки матеріалів для їх розгляду, а також підготовки на основі протоколу засідання проєктів висновку та наказу Міністерства та інших документів, що стосуються розгляду скарг у сферах державної реєстрації [6];

Прикладом вдалої діяльності Офісу можна відзначити справу від вересня 2023 р. за скаргою ДАК «Хліб України» щодо неправомірного захоплення виробничих споруд. В межах скарги Офіс зміг встановити, що реєстратор неправомірно зареєстрував перехід власності нерухомого майна, в тому числі на підставі подання документу, який не мав ані підписів, ані даних про місцезнаходження, площу, кількість споруд. За результатами Офіс скасував дії реєстратора, а нерухоме майно було повернуто ДАК. Дана справа є аналогічною земельному рейдерству, адже механізм діяльності Офісу в цій справі є ідентичним до того, якби це була земельна ділянка.

В контексті виявлених власниками порушень їхніх прав на земельну ділянку, дана реформа є важливою гарантією захисту прав в адміністративному порядку як від рейдерів, так і від недбалих чи нечесних державних реєстраторів. Але і тут, на нашу думку, повноваження Офісу могли б бути більш розширеними від лише ініціювання контролю за скаргами до самостійного моніторингу, активної діяльності щодо виявлення порушень і взаємодії із правоохоронними органами щодо перевірки легальності переходу речових прав на землю, в тому числі включаючи випадки переходу речових прав під впливом примусу, залякувань тощо. В післявоєнній реальності власники часто можуть не знати про те, що їхні права порушені, а отже ініціативна діяльність адміністративних органів повинна мати місце, щоб боротися із відповідними правопорушеннями.

Як один із заміників Державного реєстратора, а отже і проблем, описаних вище, можна розглядати ініціативу, запропоновану на початку 2024 р. від громадської спільки «Віртуальні активи України», а саме діджиталізація реєстрів завдяки системі блокчейн, яка перешкоджає стороннім втручанням у будь-які дані, які в ній наявні. Для цього

запропоновано новий клас активів – титул-токени, які є безпосередніми записами про право володіння землею та об'єктами нерухомості. Завдяки цьому власники можуть перевести свої активи з чинного реєстру нерухомості та земельного кадастру в блокчейн-реєстр власності (БРВ). А також передбачається можливість укладення онлайн-угод з передачі прав за допомогою модельних смартконтрактів. Відповідний досвід використання блокчейн-систем в реєстрах вже наявний з 2008 р. в Естонії – Keyless Signature Infrastructure. За будь-якої спроби злому, система автоматично створює нову копію даних і блокує втручання. За 12 років хакери не змогли її обійти. Сьогодні естонську KSI використовують для захисту від кіберзлочинців у країнах ЄС та НАТО. Схожа ініціатива, виключно в межах земельного реєстру, наявна в Грузії і вона також має багато переваг в адмініструванні даної сфери, в тому числі в проведенні аудиту. А отже, така інновація, у разі її досконалої технічної реалізації і достатньої правової бази, може стати в нагоді для того, щоб зменшити вплив недобросовісних чи недбалих державних реєстраторів і запобігти в тому числі земельному рейдерству.

**Висновки.** Земельне рейдерство є доволі поширеною причиною порушень прав землекористувачів. У майбутньому після деокупації території інтенсивність відповідних порушень може збільшитися через контекст, спричинений військовими діями на цих територіях. Для того, щоб зменшити кількість незаконних захоплень, варто комплексно боротися з цією проблемою, починаючи від легаль-

ного закріплення визначення рейдерства, створення превентивних механізмів у вигляді нотаріального посвідчення договорів при переході будь-яких речових прав на землю і введення новітніх технологій, використовуючи досвід міжнародних партнерів у цій сфері до подальшої активної діяльності державних органів для виявлення порушень і співрозмірного покарання за рейдерство. Державі варто вже зараз перейматися цими викликами й шукати шляхи для вдосконалення правової системи.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963-IV/ *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-15#Text> (дата звернення: 12.08.2024).
2. Presidential Decree of 20.08.1975 no. 772 : Department of agrarian reform. URL: <http://www.lis.dar.gov.ph/documents/3807>.
3. Комаров В. В., Баранкова В. В. Нотаріат в Україні: підручник. Харків: Право, 2011. 384 с.
4. Про оренду землі: Закон України України від 06.10.1998 р. № 161-XIV/ *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161-14#Text> (дата звернення: 12.08.2024).
5. Кобрусєва Є. А. Діяльність Офісу протидії рейдерству Міністерства юстиції України в контексті подолання порушень процедури державної реєстрації речових прав на нерухомість. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 1. С. 190–194.
6. Положення про Офіс протидії рейдерству Міністерства юстиції України : затв. Наказом Мін-ва юстиції України від 06 лист. 2020 р. № 3865/5. URL: [https://dostup.org.ua/request/100658/response/356548/attach/6/.Pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.org.ua/request/100658/response/356548/attach/6/.Pdf?cookie_passthrough=1).