



№ 84 «17» лютого 2021 року

**Голові Комітету Верховної Ради
України з питань правової політики,
народному депутату України
Костіну А.Є.**

Шановний Андрію Євгеновичу!

У відповідь на Ваше звернення від 29 січня 2021 року № 04-26/03-2021/24767 повідомляємо, що Нотаріальна палата України, керуючись статтею 16 Закону України «Про нотаріат», провела правову експертизу Проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про нотаріат" щодо спрощення доступу до нотаріальної діяльності зареєстрованого 25 січня 2021 року за номером 4632 (далі – Проект Закону), яким передбачаються зменшення кваліфікаційних вимог до осіб, які бажають стати нотаріусами, та порядку проведення кваліфікаційних іспитів, зокрема:

- скорочення вимог щодо стажу роботи у сфері права з шести до трьох років;
- скорочення вимог щодо стажу роботи на посаді помічника нотаріуса або консультанта державної нотаріальної контори з трьох до півтора років;
- надання особам, які не склали кваліфікаційний іспит, допуску до наступного його складання через три місяці, замість існуючої вимоги в один рік.

На підставі проведеної правової експертизи Проекту Закону та законодавства, що регулює підняті питання необхідно зазначити наступне.

1. Існуючі вимоги до осіб, які прагнуть отримати право на зайняття нотаріальною діяльністю, а також порядок проведення кваліфікаційного іспиту є такими, що в повній мірі забезпечують чесну та об'єктивну оцінку знань

кандидатів, та поповнення рядів нотаріусів виключно висококваліфікованими, досвідченими професіоналами.

В умовах сьогодення більшості юридичних професій, саме виважені та напрацьовані десятиліттями підходи до організації діяльності нотаріату забезпечують розвиток та належний рівень діяльності нотаріусів в складних умовах, що склалися на сьогодні.

Вимоги до кваліфікації, стажу, освіти осіб, які прагнуть стати нотаріусами відповідають рівню та спектру майбутніх повноважень та відповідальності, яка лягає на плечі нотаріуса, як особи уповноваженої державою. Нотаріус повинен бути обізнаний у різних галузях права, вміти аналізувати і застосовувати норми, при цьому виконувати свою роботу чесно та неупереджено, забезпечуючи захист інтересів кожного.

Автори Проекту Закону мотивують необхідність його прийняття тим, що «штучні обмеження доступу до нотаріальної діяльності зменшують конкуренцію, збільшують монополізацію в цій сфері, здорожчують вартість послуг».

З цими твердженням не можна погодитись, адже вимоги до кандидата, який прагне отримати від держави повноваження вчиняти нотаріальні дії взагалі не можна назва «штучними». Такі вимоги існують в усіх країнах Латинського нотаріату та вносилися у Закон України «Про нотаріат», в тому числі з метою створення організаційних умов для приєднання України до Міжнародного союзу латинського нотаріату та розвитку міжнародної співпраці, визнання нотаріальних документів України за якістю на рівні з європейськими.

Крім того, на вартість вчинюваних нотаріальних дій впливає не кількість нотаріусів, а більше трьох десятків справжніх чинників (наприклад: розміри податків, зборів, платежі за користування реєстрами, матеріально технічного забезпечення, зарплатний фонд кваліфікованого персоналу, вартість приміщень, оренди, комунальних та інших платежів, навчання та підвищення професійного рівня, страхування тощо).

2. Важливо звернути увагу на історичний аспект підвищення вимог до осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю. Так, чинна частина 2 статті 3 Закону України «Про нотаріат», яка визначає вимоги до осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, діє із змінами, внесеними згідно із Законом № 2704-VIII від 25.04.2019, в редакції Закону № 775-IX від 14.07.2020. Аналіз зазначених змін та першої редакції Закону України «Про нотаріат» свідчить про тенденцію підвищення вимог до осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, що було зумовлено вимогами Конституції України та необхідністю вирішення широкого кола теоретичних і практичних проблем організації і функціонування нотаріату в Україні на основі здобутків міжнародного досвіду і з урахуванням змін національного законодавства, створенням правових, організаційних умов для вступу України до Міжнародного

Союзу Нотаріату. Саме про це зазначено у пояснювальній записці та висновках до законопроектів щодо внесення змін до зазначеної норми, зокрема, і Комітету Верховної Ради України.

Також відзначено, що метою змін, в тому числі і в частині підвищення вимог до осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, є встановлення ефективного позасудового забезпечення охорони й захисту законних прав і інтересів громадян, установ, підприємств, організацій, територіальних громад та держави, заснованого на єдиних принципах, формах і методах організації та здійснення нотаріальної діяльності, а також розвитку міжнародних стосунків та співпраці України з іншими державами.

Одним з найважливіших завдань змін є запобігання “монополізації” нотаріальної діяльності, використанню нотаріату, як виду бізнесу, розвитку інших негативних тенденцій, що порушують принципи незалежності та неупередженості нотаріуса, його організаційної та економічної самостійності, принцип законності нотаріальної діяльності.

Запроваджені вимоги до осіб, що бажають стати нотаріусами, демонструють їх виваженість, обґрунтованість та належний результат, оскільки нотаріат залишається чи не останнім форпостом захисту власності в Україні.

3. Задля подальшого розвитку системи латинського нотаріату в Україні, закріплення його фундаментальних принципів та правил нотаріальної етики в діяльності українських нотаріусів, Нотаріальна палата України приєдналася до Міжнародного союзу нотаріату (МСЛН), офіційне членство в якому затверджено Асамблеєю нотаріатів – членів МСЛН 8 жовтня 2013 року у м. Ліма (Перу). Відповідно до статті 5 Основних принципів нотаріальної системи латинського типу, затверджених Асамблеєю нотаріатів – членів Міжнародного союзу нотаріату (МСЛН - UINL) в Римі (Італія) 8 листопада 2005 року «Умови здійснення нотаріальної функції», які є універсальними положеннями, призначеними для застосування до всіх нотаріатів - членів Міжнародного союзу нотаріату, «щоб практикувати в області права, нотаріат як інститут і нотаріуси як професіонали повинні отримати максимальну юридичну кваліфікацію країни, успішно скласти іспити для отримання доступу до професії, володіти необхідними юридичними знаннями для ефективного і правильного контролю законності дій і документів, які вони отримують.»

4. Наведене авторами Проекту Закону порівняння нотаріусів з адвокатами та суддями є некоректним, адже кожна професія виконує свою роль у державі і порівнювати варто, перш за все, зі досвідом інших країн саме в розбудові системи нотаріату. Провівши таке дослідження, врахувавши історичний аспект зміни нормативних вимог до осіб, які намір займатися нотаріальною діяльністю, зважаючи на роль нотаріату як інституту превентивного правосуддя, можна переконатись, що наявність вимог до стажу, в тому числі до стажу роботи саме в нотаріальних конторах на нижчих посадах, є стандартною та цілком виправданою світовою європейською практикою.

Щодо так званого «зменшення конкуренції» та «монополії», то ці слова свідчать про відсутність розуміння роботи органів нотаріату в цілому. Нотаріус це не бізнес проект, нотаріус не надає послуги, так само, як їх не надає суддя чи прокурор, нотаріус – це уповноважена державою особа, яка посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності. Нотаріус не є суб'єктом підприємницької діяльності, діє з метою реалізації функцій, на які уповноважений державою, а не з метою отримання прибутку, правовий статус нотаріуса чітко визначено Законом.

Інституту нотаріату у правових державах приділяється ключова роль, адже нотаріус уповноважується державою, перш за все, задля виконання превентивної (попереджувальної) функції, чим сприяє зниженню навантаження на судову систему України. Нотаріус, діючи від держави, реалізує державну функцію з охорони та захисту прав, не допускаючи їх порушення, надає відносинам безспірного, стабільного та законного характеру.

Нотаріат є інститутом превентивного правосуддя, адже через нотаріат держава виконує свій обов'язок щодо недопущення порушення та оспорювання прав та інтересів осіб. Захищаючи права та законні інтереси осіб від можливих порушень у майбутньому, надаючи документам безспірний характер, нотаріат виконує свою важливу роль попередження, недопущення порушення, гарантування безспірності та запобіганню виникнення спорів.

Враховуючи важливу роль нотаріату у правовій державі, вимоги до кандидатів, зокрема, щодо строку стажу у сфері права, не можуть бути формальними.

Крім цього, у своїй діяльності нотаріуси повинні дотримуватися правил професійної етики, які в тому числі забороняють рекламувати себе і свою діяльність, нав'язувати вчинення нотаріальних дій. Порушення даних правил є підставою для анулювання Свідоцтва про право на зайняття нотаріальною діяльністю. В Україні здійснюють діяльність близько шести з половиною тисяч нотаріусів. Аргументи у авторів Проекту Закону про монополію та зменшення конкуренції у сфері нотаріату відсутні.

Також варто розуміти, що збільшення загальної кількості приватних нотаріусів, не може вирішити й проблеми рівномірного територіального розподілу робочих місць нотаріусів. Адже отримуючи Свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю, нотаріус самостійно обирає місце розташування майбутнього робочого місця і більшість обирає великі міста.

5. Ознайомившись з Пояснювальною запискою до Проекту Закону, а саме положеннями Розділу I «Обґрунтування необхідності прийняття акта», можна побачити порівняння з вимогами до стажу, викладеними в Законах України «Про судоустрій і статус суддів» та «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», в результаті яких автор Проекту Закону приходять до висновку, що «вимоги до

майбутніх нотаріусів є найбільш суворі, що не є обґрунтованим і водночас обмежує права громадян на доступ до відповідної професії».

Такий висновок є некоректним та вводить в оману з огляду на наступне:

Для порівняння взято лише один критерій, а саме наявність «стажу професійної діяльності у сфері права», що дає викривлену та необ'єктивну картину. Адже особа, яка склала кваліфікаційний іспит на право зайняття нотаріальною діяльністю отримує свідоцтво про право на заняття нотаріальною діяльністю (положення статті 11 ЗУ «Про нотаріат») та може починати свою діяльність. Натомість кандидати на посаду судді проходять тривалу та багатоступеневу процедуру, визначену статтею 70 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», яка включає в себе: відбірковий іспит, спеціальну підготовку протягом року, кваліфікаційний іспит, перебування в резерві, конкурс на заміщення посади. Тобто від початку процедури подання кандидатом документів, до отримання посади судді проходять роки.

Крім цього, важливо зауважити, що на посаду судді відповідно до ч. 1 ст. 69 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» може бути призначений громадянин України, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, а також, що за загальним правилом спеціальна підготовка кандидата на посаду судді, яка включає теоретичну та практичну підготовку судді в Національній школі суддів України, проводиться протягом дванадцяти місяців, якщо інший строк не визначений рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України) (ст. 77 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів»). Тому, навіть, у цьому питанні, вимоги до осіб, які мають намір займатися нотаріальною діяльністю, не є вищими від вимог до кандидатів на посаду судді.

Не в повній мірі відповідає дійсності і твердження, що серед вимог до кандидата на посаду судді відсутні «будь-які вимоги до наявності стажу помічника судді». Так, згідно з частиною 2 статті 70 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», добір кандидатів на посаду судді, які мають стаж роботи на посаді помічника судді щонайменше три роки, проводиться з особливостями, визначеними рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Отже, процедура містить значні спрощення, та надає переваги саме кандидатам, які мають стаж роботи на посаді помічника судді щонайменше три роки.

Додатково, процес відбору кандидатів на посаду судді передбачає проходження «спеціальної підготовки», який в тому числі полягає в стажуванні в судах, тобто відсутність вимоги до стажу роботи, компенсується необхідністю стажування в період спеціальної підготовки. Аналогічна вимога по стажуванню міститься і в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Щодо порівняння вимог про наявність стажу професійної діяльності у сфері права, встановленими для нотаріусів та адвокатів, то варто враховувати відмінності в компетенції та повноваженнях.

Так, відповідно до статті 3 ЗУ «Про нотаріат» та пунктів 1,2 частини 1 статті 1 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»:

Нотаріус - це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності.

Адвокат - фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені цим Законом.

Адвокатська діяльність - незалежна професійна діяльність адвоката щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту.

Таким чином лише нотаріусу держава надає повноваження та пов'язаний з ними доступ до інформації, в тому числі до державних реєстрів та інформаційних систем, а отже і наявність вищих вимог є виправданою.

Щодо внесення змін до частини 7 статті 10 Закону України «Про нотаріат», відповідно до якої особа, яка не склала кваліфікаційний іспит, допускається до наступного його складання не раніш як через рік за поданням відповідного територіального органу Міністерства юстиції України за місцем постійного проживання такої особи.

Частина 8 статті 78 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» містить більш суворі правила для осіб, які бажають скласти кваліфікаційний іспит кандидата на посаду судді, а саме: особа, яка не склала кваліфікаційний іспит, може бути допущена до складення такого іспиту повторно не раніше ніж через рік. Особа, яка не склала кваліфікаційний іспит повторно, може бути допущена до наступного іспиту не раніш як через два роки.

6. Бажання знизити вимоги до кваліфікації осіб наділених державою повноваженнями - є достатньо частим явищем, наступним етапом якого є прийняття антирейдерських законів.

Саме так було з бажанням розширити коло осіб, які відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» входять до системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та запровадження інституту «акредитованих суб'єктів». В якості яких виступали переважно комунальні підприємства, які могли проводити операції з реєстрації майнових прав. Практика засвідчила недоцільність подальшого використання інституту акредитованих суб'єктів державної реєстрації, оскільки значна їх кількість брала активну участь у сумнівних або взагалі злочинних реєстраційних діях. Саме через них проходила велика кількість рейдерських захоплень шляхом протиправної реєстрації нерухомості, земельних ділянок або корпоративних прав. Як наслідок Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо захисту права власності» від 3 жовтня 2019 року № 159-ІХ інститут акредитованих суб'єктів було скасовано.

Бажання знизити кваліфікаційні вимоги та зробити послуги «доступнішими» в поєднанні з широкими повноваженнями загрожує рейдерськими захопленнями, послабленням «захисту права власності», стає причиною численних кримінальних та судових справ.

7. Зміни щодо збільшення кількості іспитів слід розглядати базуючись, в тому числі на економічних показниках, адже даний іспит проводиться Міністерством юстиції України за рахунок коштів державного бюджету та потребує значних затрат на оренду приміщень, комп'ютерів, техніки, програмного забезпечення, систем відеоспостереження та відео фіксації, роботи по оновленню та написанню тестових питань, тестових завдань. Плата з кандидатів не стягується.

Для порівняння кваліфікаційний іспит на право здійснення адвокатської діяльності проводиться органами адвокатського самоврядування. Відповідно до частини 2 статті 58 ЗУ «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», розмір плати за складання кваліфікаційного іспиту визначається з урахуванням потреби покриття витрат на забезпечення діяльності кваліфікаційно-дисциплінарних комісій адвокатури, Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури та не може перевищувати трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб (у 2021 році – 6810 грн.), установлених законом на день подання особою заяви про допуск до складання кваліфікаційного іспиту.

Значної кількості зусиль та бюджетних коштів потребує підготовка тестових питань та практичних завдань для проведення кваліфікаційного іспиту. Збільшення частоти проведення іспитів призведе до необхідності їх постійного оновлення, а отже до збільшення фінансових витрат та оплати роботи фахівців у сфері тестології та нотаріальної практики.

Внесення змін до частини 7 статті 10 Закону України «Про нотаріат» призведе до збільшення видатків з державного бюджету України, що не узгоджується ні з бюджетним комітетом, ні з видатками держбюджету.

8. Абсолютна відсутність доцільності прийняття таких «кишенькових» змін обґрунтовується наступними статистичними даними.

За статистичними даними щодо вчинюваних нотаріальних дій, наведеними Міністерством юстиції України за 2020 рік, зафіксовано зниження кількості вчинюваних нотаріальних дій на 17 відсотків (1/5 частка) порівняно з 2019 роком, що є значним показником у частині зниження кількості нотаріальних дій. Крім того, середньостатистична кількість нотаріальних дій у 2020 році на одного нотаріуса становила 1567 нотаріальних дій на рік, що з розрахунку на кількість робочих днів у 2020 році склало лише 6(шість) нотаріальних дій на один робочий день на одного нотаріуса, з яких для прикладу договір про

відчуження нерухомого майна припадає один на два робочі дні у одного нотаріуса.

Вказані статистичні дані абсолютно спростовують будь-які тези про дефіцит нотаріусів в Україні та монополізацію, а також доводять необґрунтованість поданого законопроекту.

Нотаріальна палата України визначає існуючі вимоги до осіб, які прагнуть отримати право на зайняття нотаріальною діяльністю, а також порядок проведення кваліфікаційного іспиту такими, що в повній мірі забезпечують чесну та об'єктивну оцінку знань кандидатів, та поповнення рядів нотаріусів виключно висококваліфікованими, досвідченими професіоналами.

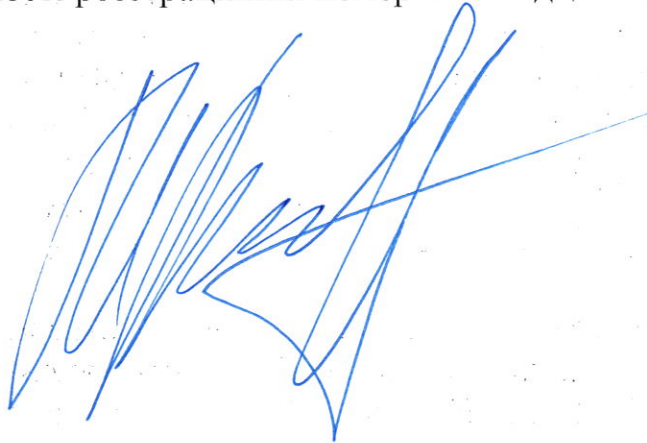
На підставі проведеної експертизи даного законопроекту наголошує, що

- твердження авторів Проекту Закону, що кваліфікаційні вимоги «майбутніх нотаріусів є найбільш суворі, що не є обґрунтованим і водночас обмежує права громадян» є таким, що не відповідає дійсності;
- обґрунтування необхідності прийняття Проекту закону базується на некоректних порівняннях та недостатньому дослідженні законодавчої бази, аналітики та статистики;
- зменшення вимог до кваліфікації нотаріусів призведе до численних порушень прав громадян, та буде використано в злочинних схемах, рейдерських захопленнях нерухомості та бізнесу;
- відсутність дефіциту нотаріусів в Україні, тенденція до зменшення (тільки за 2020 рік на 17%) кількості нотаріальних дій, не дозволяє ставити перед державою вимоги надмірного фінансування проведення на належному рівні кваліфікаційних іспитів на право на зайняття нотаріальною діяльністю частіше 1-2 разів на рік.

Нотаріальна палата України клопоче про відхилення Проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про нотаріат" щодо спрощення доступу до нотаріальної діяльності реєстраційний номер 4632 від 25 січня 2021 року.

З повагою

Президент



В.М.Марченко