

Пётр ЩЕКОЧИХИН

Правовое регулирование нотариата: конституционно-правовые основы

Нотариат в Российской Федерации наделен особым правовым статусом, из чего вытекает его специфическая роль в системе органов власти государства. С одной стороны, нотариат действует от имени государства и реализует возложенные на него законом полномочия, т. е. служит инструментом публичной власти. В то же время, развиваясь в России как институт гражданского общества, нотариат выполняет свои функции самостоятельно. Так, нотариальные палаты созданы в каждом субъекте Федерации, где осуществляют свою деятельность частнопрактикующие нотариусы, они объединены в Федеральную нотариальную палату как саморегулируемую систему.

Истоки такой двуединой сущности нотариата можно усмотреть еще в Древнем Риме. Появление первых нотариусов (от лат. «nota» – замечание, заметка) обусловлено тем, что римское право предъявляло определенные формальные требования к составлению юридических документов, без соблюдения которых бумаги были недействительными. Между тем большинство населения было неграмотным и имело низкую правовую осведомленность. Требовался человек, который, обладая навыками составления юридических документов, мог бы выразить волю гражданина в соответствующем правовом документе, порождающем юридически значимые последствия. Такими специалистами стали так называемые «scribae» и «exceptores et notarii», которые, по сути, выполняли одни и те же функции, однако первые состояли на государственной службе, а вторые – на службе у частных лиц.

Спустя несколько веков данная традиция сохранилась. Так, ст. 1 «Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» [1] устанавливает, что нотариальные действия в России совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой. Таким образом, специфика правового статуса нотариуса основывается как на публичном признании нотариально заверенных документов и наделении нотариусов правом действовать от имени государства, так и на достаточно высокой степени самостоятельного системного управления нотариата. Необходимость учета при правовом регулировании особого публично-правового статуса нотариуса подтверждается и правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации [2].

Пётр ЩЕКОЧИХИН – помощник нотариуса О.А. Макаровой

Действующая Конституция Российской Федерации в ст. 72 устанавливает, что нотариат находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «л»), что означает возможность принятия законодательных актов о нотариате субъектами Федерации. В настоящее время основополагающее правовое регулирование в области нотариата осуществляется, помимо Конституции Российской Федерации, Основами законодательства Российской Федерации о нотариате [1], а также Конституциями (Уставами) субъектов Федерации, при этом в ряде из них нотариат упоминается в названиях соответствующих глав (например, гл. 7 Конституции Чеченской Республики – «Судебная власть, прокуратура, нотариат, адвокатура»; гл. 10 Устава (Основного закона) Алтайского края – «Судебная власть в Алтайском крае, прокурорский надзор, оказание юридической помощи, нотариат» и др.) [3].

На наш взгляд, анализ опыта государственного регулирования нотариальной деятельности в конкретных регионах представляет существенный научный интерес в свете подготовки назревших изменений в действующее законодательство о нотариате: безусловно, такая работа должна проходить с учетом вариативной практики регионального регулирования. Накопленный опыт конституционного строительства свидетельствует, что зачастую территорию некоторых субъектов Федерации можно рассматривать как экспериментальное поле для испытания различных приемов и способов правового регулирования в рамках единого правового пространства федеративного государства.

Урегулирование правовых основ нотариата действующим законодательством имеет как позитивные, так и негативные стороны. Так, с момента принятия Основ в 1993 г. число нотариусов в стране выросло втрое – с 2434 до 7604 человек. И это при условии, что примерно 40% нотариусов 20 лет назад по разным причинам (самые распространенные – декрет либо отпуск по уходу за ребенком) по нескольку лет не исполняли свои обязанности. Сегодня действующие нотариусы обеспечивают работой 22532 человека, подавляющее большинство которых имеет высшее юридическое образование. Кроме того, начала действовать Единая информационная система нотариата (ЕИСН), что значительно облегчило работу по наследственным делам. Так, по состоянию на сегодняшний день в ЕИСН имеются записи о 9,1 млн дел данной категории. На 10% ежегодно растет число льготных нотариальных действий (в 2012 г. – 2,3 млн) [4].

Помимо перечисленных выше нормативных правовых актов, правовое регулирование общественных отношений в области нотариата осуществляется рядом федеральных законов, в том числе Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» и административно-правовыми актами управления*.

Несмотря на столь внушительный массив законодательных норм, существуют проблемы правового регулирования общественных отношений в области нотариата, которые условно можно разделить на два блока: теоретико-правовые, связанные с отсутствием единообразного понимания на доктринальном уровне, и организационно-правовые.

К первым проблемам следует, в первую очередь, отнести отсутствие терминологического и понятийного единства и общего подхода к вопросу выделения нотариального права как отрасли права. По-прежнему актуальна дискуссия на тему природы нотариата – публично-правовым или частно-правовым институтом он на самом деле является? Уместны и споры, какие именно полномочия должны быть делегированы нотариусам России и в какой мере они должны участвовать в гражданско-правовых отношениях.

Среди второго блока проблем – несовершенство (существенные пробелы и коллизии) действующего законодательства о нотариате; недостаточная квалификация нотариусов; непрозрачность процедуры получения нотариусом должности. Кроме того, в контексте права граждан на бесплатную юридическую помощь, предусмотренном Федеральным законом от 21.11.2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [5], отсутствует единообразное понимание механизма оказания нотариальных услуг.

Несовершенство действующего законодательства о нотариате очевидно. Конституционные принципы рыночной экономики, частной собственности и свободы предпринимательской деятельности диктуют необходимость определения нотариата как системы государственных и частнопрактикующих нотариусов, а также

---

* Приказ Минюста России от 29.11.2011 г. № 411 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензии на право нотариальной деятельности»; Приказ Минюста России от 27.12.2007 г. № 256 (ред. от 03.08.2009 г.) «Об утверждении Инструкции о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений и муниципальных районов»; Приказ Минюста России от 10.04.2002 г. № 99 (ред. от 16.02.2009 г.) «Об утверждении Форм реестров для регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей на сделках и свидетельствуемых документах»; Приказ Минюста России от 21.06.2000 г. № 179 (ред. от 15.05.2012 г.) «Об утверждении Порядка прохождения стажировки лицами, претендующими на должность нотариуса» (вместе с Порядком, утв. Приказом Минюста России от 21.06.2000 г. № 179, решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 26.05.2000 г.); Приказ Минюста России от 15.03.2000 г. № 91 «Об утверждении Методических рекомендаций по совершению отдельных видов нотариальных действий нотариусами Российской Федерации» и др.

их объединений, осуществляющих от имени государства правоохранительно-юрисдикционные функции в сочетании с оказанием частной юридической помощи гражданам и организациям. Конституционно-правовое регулирование нотариата должно основываться на методологии регламентации деятельности профессиональных юридических корпораций.

Как представляется, сложившуюся ситуацию невозможно исправить путем внесения изменений в действующие Основы законодательства Российской Федерации о нотариате. Объективно назрела необходимость принятия нового нормативного правового акта уровня федерального закона, направленного на решение вышеозначенных проблем. Таким актом мог бы стать подготовленный проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности» [6].

Безусловно, данный законопроект не является правовой панацеей, о чем свидетельствует достаточное количество критических отзывов. Да и само нотариальное сообщество относится к нему весьма настороженно. Однако позиция законодателя однозначна: правовое регулирование нотариата требует оптимизации, а «корпорация не является вещью в себе и не должна считать, что правовая система создана для нее, поэтому принятие закона не стоит рассматривать как одолжение обществу от нотариусов» [7].

На наш взгляд, оптимизация правового регулирования нотариата в Российской Федерации должна проходить в следующих направлениях.

1. Повышение квалификации нотариусов и гарантий их ответственности. Определенные шаги уже сделаны: ежегодно более 1500 нотариусов и сотрудников нотариальных контор и нотариальных палат проходят повышение квалификации на базе ведущих российских юридических вузов.

Существующая двухуровневая система гарантий имущественной ответственности включает в себя индивидуальное и коллективное страхование ответственности нотариуса. Две трети нотариусов ежегодно страхуют гражданскую ответственность собственной деятельности на сумму от 1 млн руб. до 1,5 млн руб., при этом более трехсот нотариусов – на сумму свыше 3 млн руб. [8]. Целесообразно также создание гарантийной кассы, позволяющей обеспечивать возмещение имущественного ущерба в пределах, не покрытых личным и коллективным страхованием.

2. Повышение прозрачности вступительных экзаменов в нотариат. Квалификационные комиссии, принимающие экзамены для выдачи лицензии на право нотариальной деятельности, работают при органах Министерства юстиции России с участием нотариальных палат и представителей науки. Таким же образом организованы конкурсные комиссии по назначению на должность нотариуса, которые работают под руководством территориальных органов Минюста России. При подготовке проекта нового закона эти вопросы могут быть оптимизированы.

3. Усовершенствование порядка квотирования мест нотариусов – сейчас их недостаток наблюдается в первую очередь в многонаселенных регионах с высокой экономической активностью.

Позиция нотариального сообщества по данному вопросу постоянна и основана на принципе «numerusclausus», согласно которому государство совместно с органами нотариального сообщества регулирует численность нотариусов. Негативный опыт ряда государств СНГ (Казахстана, Украины, Латвии) по полному снятию квотирования уже привел к сосредоточению нотариусов только в крупных городах и оттоку их из сельской местности и небольших городов с низкой деловой активностью. Очевидно, что при решении вопросов квотирования и поиске оптимального регулирования важно учитывать все особенности российской действительности. Сложность вопросов современного права зачастую не позволяет решать некоторые обращения граждан в режиме текущего приема, поэтому следует использовать современные методы взаимодействия: от консультаций в режиме on-line до приема в порядке предварительной записи. Разумеется, при расширении компетенции нотариата России встанет вопрос увеличения численности нотариусов, который может быть решен с привлечением кадрового резерва – помощников нотариусов, лицензиатов, работающих в нотариальных конторах.

По-настоящему эффективная оптимизация нотариата в Российской Федерации возможна только при условии выбора модели правового регулирования, максимально ориентированной на баланс публичного и частного интересов.

Литература

1. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: утв. ВС РФ 11.02.1993 г. № 4462-1 (ред. от 29.06.2012, с изм. от 02.10.2012) // Российская газета. 1993. № 49. 13 марта.
2. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате: Постановление Конституционного суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П // СПС «Консультант Плюс».
3. *Михалева Н.А.* Конституции и Уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: «Юркомпани», 2010. С. 37.
4. По материалам Конференции «Нотариат России: защита собственника – опыт 20 лет» 11.02.2013 г. г. Москва. URL: http://www.notariat.ru/news/events/4969/
5. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Российская газета. 2011. 23 ноября. № 263.
6. О нотариате и нотариальной деятельности: проект Федерального закона // Официальный сайт Московской городской нотариальной палаты: URL: www.mgnp.info/law/law.php
7. Выступление министра юстиции А. Коновалова на заседании Коллегии Минюста, 25.02.2013. URL: http://minjust.ru/ru/print/4565
8. По материалам Конференции «Нотариат России: защита собственника – опыт 20 лет» 11.02.2013 г. Москва. URL: http://rapsinews.ru/incident_publication/20130213/266397518.html#ixzz2OSdjqTuB