



О. В. Романовская*

КОНТРОЛЬ ЗА НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В РОССИИ, СТРАНАХ СНГ И БАЛТИИ

Нотариальная деятельность, как и любая другая, нуждается в контроле. Необходимость контроля объясняется, по крайней мере, двумя причинами: 1) появление в реальной юридической практике новых проблем, которые с помощью контроля должны выявляться и эффективно решаться; 2) предупреждение и разрешение конфликтных ситуаций. Контролю уделяется значительное место и в юридической практике и науке. Общая теория понимает его как «... процесс обеспечения того, что организация действительно достигает своих целей»¹.

Глава VII Основ законодательства РФ о нотариате называется (далее также — Основы о нотариате) «Контроль за деятельностью нотариусов». Ст. 33 обозначает судебный контроль за совершением нотариальных действий: «Отказ в совершении нотариального действия или неправильное совершение нотариального действия обжалуются в судебном порядке». Порядок рассмотрения заявления определяется главой 37 Гражданско-процессуального кодекса РФ. Однако судебный контроль по природе иной, чем административный и обусловливается задачами судопроизводства, а также статусом суда, как органа, призванного обеспечивать права и свободы граждан. «Поскольку нотариальные действия затрагивают субъективные права лиц, в отношении которых эти действия совершаются, закон предоставляет заинтересованным лицам право на обращение в суд...»².

Судебный контроль основывается на конституционном праве граждан на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ). Но в данном случае возникает вопрос — это судебный контроль за деятельностью нотариуса или за соблюдением прав человека? Представляется правильным второй вариант ответа на поставленный вопрос. Так, для того, чтобы был задействован механизм контроля, необходимо наличие жалобы заинтересованного лица, которым является лишь лицо, обратившееся за совершением нотариального действия. При этом может быть обжалован только отказ в совершении нотариального действия или неправильное совершение нотариального действия. Следует также учитывать, что Основы о нотариате не дают понятия «неправильного действия». Практика рассмотрения дел показывает, что в большинстве случаев предметом обжалования в судах выступает отказ в совершении нотариального действия и в основном по делам о наследовании, когда участие нотариуса в процессе осуществления прав обязательно. Иными словами ст. 33 является, в первую очередь, гарантией защиты прав граждан, а не основой контроля за профессиональной деятельностью нотариусов.

Ст. 34 Основ законодательства РФ о нотариате закладывает базу для дисциплинарного контроля за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей. Часть 2 названной статьи разбивает контроль по субъектному составу. За исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют органы юстиции, а нотариусами, занимающимися частной практикой — нотариальные палаты. В данном случае предмет и содержание контроля будет идентичным. Ст. 39 Основ о нотариате при характеристике порядка совершения нотариальных действий не разграничивает их по субъектному

© Романовская О. В., 2006

* доцент кафедры гражданского права и процесса Пензенского государственного университета, кандидат юридических наук

¹ Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. — М., 1992. — С. 75.

² Гражданский процесс / Под ред. В. А. Мусина, Н. А. Чечиной, Д. М. Чечота. — М., 1997. — С. 319.



составу. Интересна предыстория такого установления. На заседании Конституционного Суда РФ в 1998 году по проверке конституционности ряда положений Основ законодательства РФ о нотариате В. С. Репин, как лицо, представлявшее проект закона в Верховном Совете РФ при его рассмотрении, пояснил, что депутаты вообще не желали вводить данную норму, считая, что достаточно только судебного контроля. Основой служила господствовавшая тогда эйфория от рыночных установлений и взгляд на государство как на «ночного сторожа». Министерство юстиции РФ с трудом отстояло хотя бы такую конструкцию. Раз нотариус участвует в гражданско-правовых отношениях, то и вмешательство государства должно быть минимальным — таково было мнение депутатского корпуса.

Нотариальная палата согласно ст. 24 Основ о нотариате является некоммерческой организацией, представляющей собой профессиональное объединение, основанное на обязательном членстве нотариусов, занимающихся частной практикой. Членами нотариальной палаты могут быть также лица, получившие или желающие получить лицензию на право нотариальной деятельности. Таким образом нотариальная палата не входит в систему государственных органов и не относится к какой-либо ветви власти.

Интересен опыт государств, образовавшихся на постсоветском пространстве. Закон Украины «О нотариате» сохраняет административный контроль со стороны органов юстиции по отношению к частным нотариусам. Ст. 33 закрепляет: «Контроль за законностью исполнения частными нотариусами своих обязанностей осуществляется Министерством юстиции Украины, управлениями юстиции Совета Министров Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций».

Ст. 28 Закона Республики Молдова «О нотариате»³ устанавливает, что надзор за нотариальной деятельностью осуществляет Министерство юстиции. При этом Министерство юстиции обеспечивает единую нотариальную практику и осуществляет статистический анализ нотариальных актов, а также разрабатывает методологические рекомендации по единообразному применению законодательства, регулирующего нотариальную деятельность, всеми лицами, осуществляющими нотариальную деятельность. Закон расшифровывает сущность надзора, который состоит в осуществлении проверок нотариальной деятельности, в том числе ведения нотариальных реестров, хранения документов, использования электронной связи с реестрами посредством компьютерной сети, соблюдения распорядка работы и пр. Предусматриваются сроки проверки: один раз в два года, а для вновь назначенных нотариусов первая проверка производится после первого года деятельности. Дополнительные проверки проводятся только в случае получения сведений, требующих проверки. Закреплена обязанность нотариуса предоставлять проверяющим нотариальные реестры и другие необходимые материалы. Кроме того, в соответствии со ст. 25 Закона РМ «О нотариате» нотариус представляет Министерству юстиции один раз в полугодие отчет о своей профессиональной деятельности по форме, установленной министерством.

Нормы Закона Республики Казахстан «О нотариате» проводят разграничение между государственными нотариусами и нотариусами, занимающимися частной практикой. Контроль за законностью совершаемых нотариальных действий и соблюдением правил делопроизводства государственным нотариусом осуществляется территориальным органом юстиции. Контроль за законностью совершаемых нотариальных действий и соблюдением правил делопроизводства нотариусом, занимающимся частной практикой, осуществляется территориальным органом юстиции и нотариальной палатой. Контроль со стороны государственного органа не выпадает. К нему добавляется контроль со стороны профессиональной организации. Следует отметить, что

³ Тексты зарубежных нормативных актов любезно предоставлены Центром нотариальных исследований (г. Екатеринбург).



порядок осуществления контроля устанавливается Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с Республиканской нотариальной палатой (ст. 31). Устанавливаются также сроки проведения проверок: «Проверка работы частного нотариуса, приступившего к осуществлению нотариальной деятельности, проводится не ранее чем через шесть месяцев и не позднее чем через год после начала осуществления им нотариальных действий и в дальнейшем проводится не чаще одного раза в год».

Ст. 26 Закона Кыргызской Республики «О нотариате» закрепляет: «Контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами осуществляет Министерство юстиции Кыргызской Республики. Контроль за соблюдением нотариусами налогового законодательства осуществляет налоговая инспекция в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики. Проверка организации работы нотариуса проводится один раз в четыре года. Первая проверка организации работы нотариуса, впервые приступившего к осуществлению нотариальной деятельности, должна быть проведена через год после его назначения на должность нотариуса. Нотариусы обязаны представлять должностным лицам, уполномоченным на проведение проверок, сведения и документы, касающиеся расчетов с физическими и юридическими лицами».

Закон Эстонской Республики «О нотариате» (ст. 5) предусматривает несколько иную схему контроля. Общее правило исходит из того, что надзор за служебной деятельностью нотариуса осуществляет министр юстиции через уполномоченных им чиновников. В то же время министр юстиции может привлекать к осуществлению надзора нотариальную палату. Министр юстиции может делегировать надзор по отдельным вопросам Нотариальной палате и издавать для его осуществления инструкции. Министром юстиции могут вноситься изменения в решения Нотариальной палаты, принятые по названным вопросам. Таким образом контроль государственного органа первичен, который, в свою очередь, имея право усмотрения, может отдельные функции делегировать нотариальной палате, либо привлекать таковую к осуществлению контроля. В любом случае контроль за нотариальной палатой со стороны органа юстиции не прекращается. В законе также указывается цель надзора: осуществление контроля за соответствием служебной деятельности нотариуса установленным, в том числе за распорядком работы нотариального бюро, ведением журналов регистрации служебных действий, хранением документов, электронной обработкой персональных данных в нотариальном бюро и предусмотренной связью с реестрами через компьютерную сеть и т.д. Надзор состоит в осуществлении регулярного контроля за служебной деятельностью нотариуса. Проводить дополнительные проверки разрешается только в обоснованных случаях при наличии сведений, указывающих на необходимость проведения контрольной проверки. В отношении нового нотариуса первая проверка проводится в течение второго года его службы.

Особенности осуществления контроля за нотариальной деятельностью в латвийской Республике обусловлены особенностями организации нотариата. Первоначально закон «О нотариате» (ст. 1) устанавливает, что само ведение нотариальных дел осуществляется под надзором судебных учреждений. При этом присяжными нотариусами являются принадлежащие к судебной системе лица, которые осуществляют свою деятельность при окружных судах и выполняют установленные для них законом обязанности. Закон взял модель, при которой общие функции нотариата и суда позволяют объединить два этих ведомства в организационном плане. В связи с этим непосредственный надзор за деятельностью присяжных нотариусов подведомствен тому окружному суду, в округе которого находится их должностное место. Соответственно деятельность, книги и дела присяжных нотариусов в любое время могут быть проверены судьей, направленным окружным судом. Председатель окружного суда наделен существенными полномочиями по осуществлению контроля за профессиональной деятельностью нотариуса. Так, он вправе давать присяжным нотариусам указания и распоряжения. В то же время создана Коллегия присяжных



нотариусов Латвии, а Совет присяжных нотариусов Латвии вправе возбудить дисциплинарное дело в отношении нотариуса по представлению суда или прокурора, а также по жалобам лиц или по собственной инициативе. Кроме того, ст. 181 закона «О нотариате» предусматривает: «За нарушение законов и иных нормативных актов, а также инструкций, регулирующих деятельность присяжных нотариусов, и за допущение присяжным нотариусом халатности в своей деятельности, или неисполнение своих обязанностей, или совершение вне службы такого заслуживающего порицания поступка, который не совместим с должностным положением и достоинством присяжного нотариуса или с его пребыванием в должности или в прежнем месте практики, министр юстиции может возбудить дисциплинарное дело по представлению суда или прокурора, а также по жалобам лиц или по собственной инициативе». Министр юстиции при возбуждении дисциплинарного производства уполномочен отстранить нотариуса от исполнения обязанностей до рассмотрения его дела. Закреплены гарантии защиты прав нотариуса от возможного преследования со стороны органа нотариального сообщества. Так, решение Совета присяжных нотариусов Латвии о наложении взыскания направляется министру юстиции. Оно вступает в силу, если министр юстиции в двухнедельный срок после получения решения не сообщает:

1) о том, что решение по дисциплинарному делу, возбужденному в отношении присяжного нотариуса за тот же проступок, будет пересмотрено;

2) о том, что дисциплинарное дело, возбужденное в отношении присяжного нотариуса, прекращено.

С другой стороны Министр юстиции до принятия решения по дисциплинарному делу должен представить его в Совет присяжных нотариусов Латвии для дачи им заключения о дальнейшем оставлении присяжного нотариуса в должности, его отставке от должности или переводе на другое место практики.

Как видно, закон умело использует систему сдержек и противовесов, когда полномочия одного органа уравновешены полномочиями другого. При этом закреплены способы достижения разногласий, которые, в первую очередь, основаны на приоритете прав государственных органов.

Приведенные примеры показывают, что государства не отказываются от своих суверенных прав по осуществлению государственного контроля. Отдельные полномочия могут делегироваться профессиональным объединениям. Такое делегирование налагает на государство, в первую очередь, дополнительную обязанность по осуществлению административного надзора за эффективностью такой передачи. Российская Федерация в этой части существенно отстает от своих ближних соседей. Как и в большинстве других стран, российский нотариус осуществляет действия от имени государства (ст. 1 Основ о нотариате). Таким образом «нотариальный акт — это процедурно оформленное, выражающее волю государства решение специального субъекта по применению норм права к конкретному лицу или лицам»⁴. И одновременно государство в лице компетентных органов согласно нормам Основ законодательства РФ о нотариате не может осуществлять контроль за деятельностью частнопрактикующих нотариусов. Нельзя не сказать, что в нотариальной среде присутствует жесткая позиция сохранения такого положения вещей. Существует даже мнение, что нотариус в России итак ощущает на себе чрезмерный государственный контроль, осуществляемый всеми ветвями государственной власти. В частности «законодательная — через принятие законов, регламентирующих всю деятельность нотариуса. Это и порядок совершения нотариальных действий, размер государственной пошлины, ставки налогообложения и других обязательных платежей, и многое другое»⁵. Однако нормы закона

⁴ Филимонов Ю. Нотариус — лицо должностное? // Российская юстиция. — 1996. — № 9. — С. 32.

⁵ Черемных Г. Органы юстиции должны работать вместе ради защиты прав и интересов граждан // Нотариальный вестник. — 1998. — № 3.



закрепляют всего лишь стандарт поведения нотариуса, но они не содержат гарантии, что нотариус в обязательном порядке их будет соблюдать. Ведь наличие Уголовного кодекса в стране не гарантирует того, что преступность будет ликвидирована. Налогообложение же вообще не имеет цели организации контроля за деятельностью каких-либо органов. Статья 8 Налогового кодекса РФ предусматривает, что «под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований»⁶. Цель налогообложения — изъятие денежных средств для обеспечения деятельности органов, которые действуют на благо всего общества. Налогообложение может быть методом экономического воздействия, но не как формой контроля.

Определение сущности контроля за нотариальной деятельностью со стороны нотариальной палаты предполагает постановку ещё одного значимого вопроса — об ответственности самой нотариальной палаты перед государством за эффективное использование делегированных полномочий. Иначе можно говорить об ответственности государства перед народом. «Принимая тот или иной закон, правовое государство возлагает на себя тем самым конкретные обязательства перед гражданами и должно определить правовые меры ответственности своих официальных представителей за действия, совершаемые от его имени. Государство несёт перед народом политическую, правовую и моральную ответственность за полное выполнение взятых на себя обязательств»⁷. С долей условности можно сказать, что налицо проявление конституционно-правовой ответственности. Государственно-властные полномочия — это не предмет денежного торга, а явление, обладающее высокой социальной ценностью, обозначенной Конституцией РФ. «Если Конституция охраняет высшие социальные ценности, то необходима эффективная система защиты её предписаний, причём не только отраслевыми санкциями, но и собственными»⁸.

Учитывая международный опыт регулирования института нотариата, анализируя практику применения действующих Основ о нотариате, можно прийти к следующим выводам:

- российская модель осуществления контроля за нотариальной деятельностью нуждается в серьёзной корректировке. При разработке нового закона о нотариате необходимо использовать зарубежный опыт правового регулирования;

- создание эффективного механизма контроля в сфере нотариальной деятельности — одно из обязанностей государства, т.к. нотариус осуществляет свою профессиональную деятельность от имени государства;

- контрольными функциями в отношении нотариусов должны обладать, в первую очередь, государственные органы юстиции при сохранении гарантий прав нотариусов, обеспечиваемых возможностью судебного обжалования решений органов юстиции;

- необходимо в законе предусмотреть процессуальные вопросы осуществления дисциплинарного принуждения к нотариусу, совершившему противоправный поступок при осуществлении профессиональных функций. Правом возбуждения дисциплинарного производства могут обладать как должностные лица органов юстиции, так и нотариальной палаты. Основанием производства должны быть не только обращения граждан, а также факты нарушений, выявленные при проведении текущих проверок.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 31. — Ст. 3824.

⁷ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 1999. — С. 107.

⁸ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 110.