

Галина Владимировна Фадеева

*Доцент кафедры правосудия и процессуальной деятельности
Саратовского социально-экономического института (филиала)
РЭУ им. Г. В. Плеханова, кандидат юридических наук, и. о. нотариуса
E-mail: fadееv-gv@yandex.ru*

**Порядок совершения нотариальных действий
нотариусами и уполномоченными должностными
лицами: административный аспект**

Аннотация: актуальность статьи обусловлена внесением в 2008 г. в российское законодательство изменений, касающихся наделения некоторыми нотариальными функциями органов местного самоуправления, которые получили неоднозначную оценку экспертного и нотариального сообществ. Совершение нотариальных действий требует наличия специальных навыков в различных областях российского права, высокой правовой квалификации, юридического образования, системы обязательного страхования профессиональной деятельности, определения меры ответственности за совершение правонарушений. Однако данные вопросы до сих пор не проработаны. В статье рассматриваются виды нотариальных действий, порядок их совершения главами местных администраций, специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления. Вносятся предложения относительно требований к главам местных администраций и специально уполномоченным должностным лицам местного самоуправления, которые совершают нотариальные действия. Выявление проблемных аспектов в нотариальной деятельности позволит определить механизмы и направления оптимизации системы государственного управления.

Ключевые слова: нотариальные действия, нотариус, должностные лица, нотариальное делопроизводство, изменение гражданского законодательства, регламент, инструкция, правила.

Galina Vladimirovna Fadeeva

*Associate Professor of the Department of Justice and Procedural Activity,
Saratov Socio-Economic Institute of Plekhanov Russian University
of Economics, Candidate of Judicial Science, acting notary*

Order of Notarial Operations Made by Notaries and Authorized Officials: Administrative Aspect

***Annotation:** the relevance of the article is specified by the changes added in Russian legislation in 2008. These changes give some notarial functions to municipal authorities. This fact is recognized ambiguously by both expert and notarial communities. A person in charge with notarial operations must have special skills in several spheres of Russian law, high legal qualification, and judicial education. Notary operations apply for system of necessary professional insurance and definition of the level of responsibility for illegal actions. However these questions are not studied carefully yet. The article contains description of kinds of notarial operations and the order of their fulfillment by the heads of local administrations and by authorized officials of the local authorities. The author gives some suggestions towards requirements to heads of local administrations and to authorized officials of the local authorities who are in charge with notarial operations. The author believes that detection of problematic aspects of notarial activity helps to define mechanisms and directions of optimization of the system of the government.*

***Keywords:** notarial operations, notary, officials, notarial paperwork, change of civil legislation, regulations, instruction, rules.*

Проведение реформы системы местного самоуправления в 2000-х гг. вызвало широкие дискуссии в экспертном сообществе. Наибольшее количество вопросов было связано именно со степенью обоснованности наделяния органов местного самоуправления дополнительными функциями, финансовым обеспечением данных мероприятий. По прошествии нескольких лет возникла объективная необходимость оценки основных результатов проведенной реформы с точки зрения выявления степени эффективности осуществления должностными лицами муниципальных органов нотариальных функций.

Одним из основных направлений реформирования системы государственного управления в современной России является повышение качества предоставления государственных услуг. Правительством Российской Федерации на протяжении последних лет неоднократно подчеркивалась необходимость оптимизации системы государственного управления в направлении снижения количества административных барьеров, повышения уровня доступности и качества государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹ к 2018 г. уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен был составить не менее 90 %.

¹ См.: Российская газета. 2012. 9 мая.

Органы местного самоуправления, не входящие в систему государственной власти и соответственно не являющиеся государственными структурами, тем не менее, наделены полномочиями по осуществлению государственных функций: предоставлению от имени Российской Федерации государственных услуг в области защиты прав, свобод и законных интересов граждан России и юридических лиц, а именно удостоверению доверенности, факта нахождения гражданина в живых или в определенном месте и др., в случае, если в поселении нет нотариуса. Вместе с тем, несмотря на то что Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти (постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П)¹, на протяжении длительного времени актуальным остается вопрос о законодательном обеспечении деятельности органов местного самоуправления в части реализации нотариальных функций. В настоящее время из законодательства, касающегося нотариата, действуют по всем вопросам только «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате»², Инструкция для должностных лиц³. Специальный акт, регламентирующий порядок совершения нотариальных действий (нотариального процесса) для глав местных администраций поселений и муниципальных районов, специально уполномоченных должностных лиц местного самоуправления поселений и муниципальных районов, до настоящего времени не принят.

Более того, если в СССР секретари сельсоветов реализовывали некоторые нотариальные функции под контролем государственных нотариусов, то в настоящее время главы местных администраций осуществляют данную деятельность вне данной системы контроля. Между тем совершение нотариальных действий требует наличия специальных навыков в области права, высокой правовой квалификации, юридического образования. Однако нотариальные палаты и нотариусы, осуществляющие частную практику, не уполномочены на реализацию функций обучения в отношении должностных лиц местного самоуправления. Данные обстоятельства актуализируют необходимость осуществления комплексного исследования современного состояния процесса реализации органами местного самоуправления функций нотариата.

Начиная с 2011 г. количество нотариальных действий постоянно увеличивается. Если в период с 1993 по 2011 гг. перечень включал 18 нотариальных

¹ См.: 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 19.05.1998 № 15-П // Российская газета. 1998. 28 мая.

² См.: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате : утв. Верховным Советом РФ 11.02.1993 № 4462-1 (в ред. от 31.12.2017; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // Российская газета. 1993. 13 марта.

³ См.: Об утверждении Инструкции о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов : приказ Министерства юстиции РФ от 06.06.2017 № 97 // Российская газета. 2017. 21 июня.

действий, то к 2017 г. он увеличился на 14 позиций и охватывает 32 нотариальных действия. Так, в 2011 г. Федеральным законом № 386-ФЗ в часть 1 ст. 35 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате (далее — Основы) был введен п. 19, предусматривающий возможность нотариального удостоверения сведений о лицах в случаях, предусмотренных законодательством (например, избирательным). В результате было устранено противоречие между избирательным законодательством и законодательством о нотариальной деятельности. В 2013 г. Федеральный закон № 379-ФЗ дополнил компетенцию нотариусов шестью новыми нотариальными действиями (пп. 20–25 ч. 1 ст. 35 Основ)¹. В 2014 г. в результате принятия Федеральных законов № 267-ФЗ² и № 457-ФЗ³ нотариусы получили право на совершение еще четырех действий (пп. 26, 27–29 ч. 1 ст. 35 Основ). В 2015 г. Федеральный закон № 67-ФЗ⁴, а в 2016 г. Федеральный закон № 360-ФЗ⁵ включили в перечень три новых нотариальных действия (пп. 30, 31–32 соответственно).

Таким образом, внесенные законодателем изменения в компетенции нотариусов носят масштабный характер, что может свидетельствовать о повышении роли нотариата в гражданском обороте, доверии к нему со стороны общества и государства⁶.

Согласно закону определенные нотариальные действия могут совершать не только государственные и частнопрактикующие нотариусы, но и главы местных администраций и специально уполномоченные должностные лица местного самоуправления поселений (ст. 37 Основ), поскольку существует проблема осуществления нотариальной деятельности в малонаселенных, труднодоступных местностях России.

В соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 12)⁷, Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон РФ от 21.12.2013 № 379-ФЗ (в ред. от 03.07.2016; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Российская газета. 2013. 25 дек.

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон РФ от 21.07.2014 № 267-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.07.2014) // Российская газета. 2014. 30 июля.

³ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон РФ от 29.12.2014 № 457-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Российская газета. 2014. 31 дек.

⁴ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон РФ от 30.03.2015 № 67-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // Российская газета. 2015. 6 апр.

⁵ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 360-ФЗ (в ред. от 30.11.2016) // Российская газета. 2016. 12 июля.

⁶ См.: *Борисова Е. А.* Действия, совершаемые нотариусами и уполномоченными должностными лицами // Нотариальный вестник. 2018. № 2. С. 31–32.

⁷ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ,

самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ) (ст. 13)¹ местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Совершать нотариальные действия в поселении или расположенном на межселенной территории населенном пункте (в случае отсутствия в них нотариуса) вправе глава местной администрации поселения, специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения, глава местной администрации муниципального района, специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района (далее — должностные лица местного самоуправления). Главы местной администрации поселения и муниципального района имеют право совершать нотариальные действия по должности. Должностное лицо (должностные лица) местного самоуправления вправе совершать нотариальные действия на основании решения главы местной администрации. Порядок наделения полномочиями на совершение нотариальных действий должностного лица местного самоуправления может определяться правовым актом представительного органа муниципального образования.

К сожалению, требований о наличии юридического образования, о прохождении подготовки с целью обучения совершению нотариальных действий федеральное законодательство не содержит².

Сведения о должностных лицах местного самоуправления в течение десяти рабочих дней со дня замещения должности главы местной администрации и (или) со дня принятия соответствующего акта о наделении правом совершать нотариальные действия должностного лица местного самоуправления направляются органом, в котором они работают, в территориальный орган Минюста России для учета в порядке и по форме, утвержденным приказом Минюста России от 30.12.2015 № 324 «Об утверждении Порядка и формы учета сведений о главах местных администраций поселений и специально уполномоченных

от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

¹ См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. 2003. 8 нояб.

² Такие требования предъявляются, например, Законом Московской области «О совершении нотариальных действий главами администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений в Московской области» (принят постановлением Московской областной думы от 09.07.2009 № 12/86-П). См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/895212720> (дата обращения: 10.09.2018).

на совершение нотариальных действий должностных лицах местного самоуправления поселений, о главах местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченных на совершение нотариальных действий должностных лицах местного самоуправления муниципальных районов»¹.

Перечень нотариальных действий, осуществляемых указанными лицами, по сравнению с перечнем нотариальных действий, осуществляемых нотариусами, ограничен. Вместе с тем наблюдается тенденция к расширению полномочий должностных лиц местного самоуправления в нотариальной сфере: если до 2011 г. они совершали пять нотариальных действий, то после изменений, внесенных в Основы Федеральным законом от 23.06.2014 № 165-ФЗ², количество действий возросло до 13, помимо этого должностным лицам местного самоуправления может быть предоставлено право на совершение дополнительных нотариальных действий.

Данное положение, направленное на увеличение числа нотариальных действий, совершаемых рассматриваемыми лицами, представляется ошибочным. В настоящее время важно развивать идею об увеличении количества частнопрактикующих нотариусов, о снятии так называемой «квоты» на нотариальную деятельность, о поддержке нотариата в малонаселенных и труднодоступных местностях, экономическое развитие которых не позволяет нотариусу осуществлять нотариальную деятельность самостоятельно и независимо³. Такой подход позволит обеспечить надлежащее качество совершаемых нотариальных действий, максимально использовать потенциал нотариата в интересах экономического и социального развития России.

Нотариусы, должностные лица местного самоуправления совершают нотариальные действия в законодательно установленной форме, последовательности, в соответствии с предусмотренными законом правилами, т. е. в строго определенном законодательством порядке, нарушение которого может повлечь недействительность нотариального акта.

Регламентирование порядка совершения нотариальных действий законодательными актами Российской Федерации, в первую очередь Основами, позволяет обеспечить эффективность охраны и защиты бесспорных прав и интересов граждан и организаций.

Установленные Основами порядок совершения нотариальных действий, общие и специальные правила совершения нотариальных действий применяются как нотариусами, так и другими лицами, осуществляющими нотариальную функцию.

¹ См.: Об утверждении Порядка и формы учета сведений о главах местных администраций поселений и специально уполномоченных на совершение нотариальных действий должностных лицах местного самоуправления поселений, о главах местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченных на совершение нотариальных действий должностных лицах местного самоуправления муниципальных районов : приказ Минюста России от 30.12.2015 № 324 (зарегистрирован в Минюсте России 15.01.2016) // Российская газета. 2016. 27 янв.

² См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.06.2014 № 165-ФЗ // Российская газета. 2014. 25 июня.

³ См.: Фадеева Г. В. Правовые основы организации и деятельности нотариата (административно-правовой аспект) : учеб. пособие. М., 2017. С. 43.

Ряд вопросов, относящихся к порядку оформления совершения нотариальных действий, находят разрешение в приказах Минюста России.

С 1 января 2018 г. вступил в действие Регламент совершения нотариусами нотариальных действий, устанавливающий объем информации, необходимой нотариусу для совершения нотариальных действий, и способ ее фиксации, утвержденный решением Правления Федеральной нотариальной палаты от 28.08.2017 № 10/17 и приказом Минюста России от 30.08.2017 № 156¹. Применение положений Регламента позволит обеспечить единообразие нотариальной практики, сделать ее предсказуемой (с точки зрения предоставляемых клиентом и истребуемых нотариусом документов). Хотя Регламент адресован нотариусам, консульским должностным лицам (например, в случаях совершения морского протеста), должностным лицам местного самоуправления (например, в случаях принятия мер по охране наследственного имущества) также надлежит руководствоваться установленными в нем предписаниями.

Для обеспечения единства нотариальной практики большую помощь оказывают разъяснения и методические рекомендации Федеральной нотариальной палаты, принимаемые по отдельным вопросам совершения нотариальных действий.

Должностные лица местного самоуправления при совершении нотариальных действий руководствуются Инструкцией². Важной гарантией качества совершаемых указанными лицами нотариальных действий является наличие у них юридического образования и (или) прохождение курса (курсов) по обучению совершению нотариальных действий³.

Вместе с тем в недостаточной степени осуществляются правовые исследования трудовых отношений, связанных с осуществлением государственных полномочий муниципальными служащими, выявления причин возникновения проблем в области делегирования государственных полномочий. Значительной проработки требует вопрос осуществления органами местного самоуправления государственных полномочий в условиях отсутствия в надлежащей степени правового обеспечения. Как следствие, не систематизированы устойчивые принципы наделения этих органов полномочиями и не обоснованы в достаточной мере в законодательстве механизмы их реализации.

Пристатейный библиографический список

1. Борисова, Е. А. Действия, совершаемые нотариусами и уполномоченными должностными лицами // Нотариальный вестник. — 2018. — № 2. — С. 31–40.

¹ См.: URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.09.2018).

² См.: Об утверждении Инструкции о порядке совершения нотариальных действий главами местных администраций поселений и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления поселений, главами местных администраций муниципальных районов и специально уполномоченными должностными лицами местного самоуправления муниципальных районов : приказ Минюста России от 06.06.2017 № 97 (зарегистрирован в Минюсте России 14.06.2017 // Российская газета. 2017. 21 июня.

³ См.: Борисова Е. А. Указ. соч. С. 38.

2. Левушкин, А. Н. Деятельность российского нотариата, направленная на защиту семейных прав // Нотариальный вестник. – 2018. – № 1. – С. 37–44.

3. Фадеева, Г. В. Правовые основы организации и деятельности нотариата (административно-правовой аспект) : учеб. пособие / Г. В. Фадеева. – ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России)», Поволжский институт (филиал), 2017. – 152 с.

4. Саенко, Л. В. Взаимосвязь деятельности нотариата и суда по защите семейных прав / Л. В. Саенко, Г. В. Фадеева // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2014. – № 1. – С. 252–255.

5. Эрделевский, А. Новое законодательство: нотариальный аспект // Нотариальный вестник. – 2010. – № 2. – С. 23–25.

References

1. Borisova, E. A. Dejstviya, sovershaemye notariusami i upolnomochennymi dolzhnostnymi licami [Operations made by notaries and authorized officials] // Notarial'nyj vestnik. – 2018. – № 2. – P. 31–40.

2. Levushkin, A. N. Deyatel'nost' rossijskogo notariata, napravlenaya na zashchitu semejnyh prav [Russian notariate activity towards family rights preventing] // Notarial'nyj vestnik. – 2018. – № 1. – P. 37–44.

3. Fadeeva, G. V. Pravovye osnovy organizacii i deyatel'nosti notariata administrativno-pravovoj aspekt) : ucheb. Posobie [Legal grounds of organization and activity of notariate: administrative and legal aspect] / G. V. Fadeeva. – FGBOU VO «Vserossijskij gosudarstvennyj universitet yusticii» (RPA Minyusta Rossii)» Povolzhskij institut (filial), 2017. – 152 p.

4. Saenko, L. V. Vzaimosvyaz' deyatel'nosti notariata i suda po zashchite semejnyh prav [Correlation between notariate court in the sphere of family rights preventing] / L. V. Saenko, G. V. Fadeeva // Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa. – 2014. – № 1. – P. 252–255.

5. EHrdelevskij, A. Novoe zakonodatel'stvo: notarial'nyj aspekt [Modern legislation: notarial aspect] // Notarial'nyj vestnik'. – 2010. – № 2. – P. 23–25.