

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Наталья Владимировна Бандурина

*Профессор кафедры гражданского и предпринимательского
права ВГУЮ (РПА Минюста России),
доктор юридических наук, доцент
E-mail: nbandurina@yandex.ru*

Принцип самоуправления нотариата в современной практике

Аннотация. Актуальность темы обусловлена появлением новых подходов в реализации принципа самоуправления нотариальной деятельности в условиях проведения реформы нотариата в России. Предметом исследования являются правовые нормы российского и зарубежного законодательства, опосредующие самоуправление в деятельности нотариусов. Цель состоит в исследовании принципа самоуправления нотариата для формирования понимания его необходимости. Используются общенаучные и специальные методы правовой науки – формально-логический, аналитический, системный, сравнительно-правовой. Основным выводом выступает тезис о значимости принципа самоуправления нотариата и целесообразности его сочетания с государственным регулированием.

Ключевые слова: нотариат, нотариальная деятельность, нотариальная палата, нотариус, принципы, самоуправление.

Natalia Vladimirovna Bandurina

*Professor of the Department of Civil and Entrepreneurial Law,
the All-Russian State University of Justice (Russian Law
Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation),
Doctor of Law, Docent*

The Principle of Self-Government of Notaries in Modern Practice

Annotation. The relevance of this topic stems from the emergence of new approaches to implementing the principle of self-governance in notarial activity amid the ongoing notary reform in Russia. This study focuses on the legal norms of Russian and international legislation that govern self-governance in the activities of notaries. The objective is to examine the principle of notarial self-governance to develop an understanding of its necessity. General and specialized legal methods are employed, including formal logic, analytical, systemic, and comparative legal approaches. The main conclusion is the importance of the principle of notarial self-governance and the advisability of combining it with state regulation.

Keywords: notaries, notarial activity, notarial chamber, notary, principles, self-governance.

В настоящее время одним из важнейших принципов системы российского нотариата является самоуправление нотариальной деятельности. Он основан на положениях Конституции РФ, что прямо определено в Постановлении Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных

положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» [1].

Как указано в Постановлении, осуществление нотариальных функций от имени государства предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля за их деятельностью, в том числе со стороны нотариальных палат как профессиональных некоммерческих объединений частных нотариусов, которые в силу закона основаны на принципах самоуправления и обязательного членства. При этом Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти.

Согласно положениям вышеназванного Постановления государство не может взять на себя функции нотариата и не должно заменять своими функциями полномочия нотариусов, поскольку последние действуют по установленным принципам и эффективным образом осуществляют самоконтроль своей деятельности.

Основы самоуправления российского нотариата берут начало в дореволюционном законодательстве. Так, согласно нормам Временного положения о нотариальной части 1866 г. положение нотариусов, их правовой статус, система функционирования практически не регулировались государственными органами [2, с. 39], а Министерство юстиции только определяло количество нотариусов, но не их статус. Требования, предъявляемые к нотариусам, были регламентированы, однако особого контроля со стороны государства не осуществлялось [3, с. 45].

В зарубежных странах латинского нотариата, в соответствии с которым выстроена система и в Российской Федерации, нотариальная деятельность также построена на основании самоуправления. В большинстве зарубежных стран используется профессиональный контроль деятельности нотариусов, при котором контрольными полномочиями наделены нотариальные палаты.

Во Франции помимо нотариальных палат ряд полномочий возложен на региональные советы нотариусов. Высший совет нотариусов представляет все сообщество перед органами государственной власти; предотвращает или урегулирует профессиональные споры между нотариальными палатами или между нотариусами, не подчиняющимися одному и тому же региональному совету, а также осуществляет ряд иных функций. Наряду с этим Высший совет разрабатывает кодекс этики, принимаемый указом Государственного совета, определяющий принципы профессиональной деятельности и обязанности нотариуса [4, с. 40].

В Германии самоуправление нотариата заключается в том, что нотариусы объединяются в нотариальные палаты, а ряд функций по организации и контролю деятельности нотариусов возлагается на Федеральную нотариальную палату, в том числе разработка рекомендаций для региональных нотариальных палат, руководящих принципов их деятельности.

При этом контрольные полномочия государственных органов ограничены законом, нотариус не подчиняется напрямую органам юстиции. Контроль за деятельностью нотариуса осуществляется со стороны президента Земельного суда (Верховного земельного суда), в обязанности которого входит контроль за профессиональной деятельностью нотариусов [5, с. 52].

В Испании основным принципом организации нотариата является самоуправление, при этом Министерство юстиции также может контролировать нотариат в рамках, установленных законом [6, с. 164].

В Республике Беларусь система нотариальной деятельности строится на условиях самоуправления. В качестве органа нотариального самоуправления выступает Белорусская нотариальная палата — некоммерческая организация, основанная на обязательном членстве нотариусов.

В Республике Казахстан на территории каждой области, города республиканского значения и столицы Республики образуется одна нотариальная палата. Кроме

того, создается Республиканская нотариальная палата, которая также признается некоммерческой профессиональной самофинансируемой организацией, объединяющей территориальные нотариальные палаты, основанной на их обязательном членстве (ст. 26 Закона Республики Казахстан «О нотариате»). Нотариальные палаты выполняют некоторые контрольные функции на стадии входа в профессию нотариуса, непосредственно участвуя в оценке качеств лиц, претендующих на право занятия нотариальной деятельностью.

В Республике Армения нотариус является должностным лицом, контроль за деятельностью которого осуществляет Министерство юстиции (ст. 3, 19). Между тем анализ нормативных положений свидетельствует, что нотариату в Армении в целом свойственны все атрибуты латинского нотариата, а нотариальная палата обладает значительными возможностями в сфере контроля. Республиканская нотариальная палата является профессиональной некоммерческой организацией нотариусов, основанной на принципах их обязательного членства и самоуправления (ст. 30), и выполняет ряд функций в сфере контроля за деятельностью нотариусов.

В Грузии государственное регулирование нотариата осуществляет Министерство юстиции Грузии. Нотариальная палата Грузии является объединением нотариусов, построенным по принципу самоуправления и основанным на обязательном членстве нотариусов. Нотариальная палата Грузии совместно с Министерством юстиции Грузии принимает участие в регламентации ряда важных для сферы контроля вопросов.

Система нотариата в Республике Молдова базируется на самоуправлении нотариусов, реализуемом посредством функционирования Нотариальной палаты, которая обеспечивает продвижение и защиту коллективных интересов нотариусов, выступает гарантом независимости нотариусов и качества оказываемого нотариального содействия. Нотариальная палата наделяется достаточно широкими, в том числе контрольными, полномочиями.

Таким образом, в большинстве государств, где система нотариата организована и осуществляет деятельность по латинскому типу, учтена двойственная природа нотариата, сочетающая публично-правовые и частноправовые элементы.

Особое внимание в законодательстве зарубежных стран уделяется закреплению принципа самоуправления нотариата, реализация которого обеспечивается созданием и деятельностью нотариальных палат, в большей или меньшей степени наделяемых контрольными функциями и полномочиями.

В Российской Федерации самоуправление нотариата обеспечивается следующими структурными элементами:

— нотариальными палатами, представляющими собой профессиональные объединения, основанные на обязательном членстве частнопрактикующих нотариусов, приобретающих право членства в корпоративном юридическом лице и право участвовать в формировании его органов управления.

— Федеральной нотариальной палатой (далее — ФНП), объединяющей региональные нотариальные палаты.

Самоуправление нотариата проявляется в нескольких аспектах:

1) предъявлении требований к лицам, осуществляющим нотариальную деятельность, и постоянном контроле как при вступлении в должность, так и при выполнении нотариальных функций;

2) обеспечении прозрачности и эффективности в принятии коллегиальных решений при управлении нотариальной палатой: решения общего собрания членов нотариальной палаты принимаются простым большинством голосов участвующих в его заседании лиц именно с правом решающего, а не совещательного голоса.

Аналогичное внутреннее структурное устройство характерно для ФНП, органами которой являются собрание представителей нотариальных палат; для участия в высшем органе каждая нотариальная палата направляет своего представителя, который имеет количество голосов, равное количеству нотариусов — членов

соответствующей нотариальной палаты. Президент и иные органы ФНП избираются собранием представителей нотариальных палат, причем в голосовании должно участвовать не менее двух третей от общего числа представителей (ст. 31 Основ законодательства о нотариате [7]);

3) обеспечении защиты прав членов палат: к «полномочиям» нотариальных палат отнесены некоторые классические для некоммерческих корпоративных юридических лиц виды деятельности в пользу своих членов — нотариусов, в числе которых представление и защита интересов нотариусов, оказание им помощи и содействия в развитии частной нотариальной деятельности и др. (ст. 25 Основ законодательства о нотариате).

ФНП также действует в интересах своих участников — нотариальных палат субъектов Российской Федерации, осуществляя координацию их деятельности и контроль за ней, представляя интересы нотариальных палат в органах государственной власти и управления и др. (ст. 30 Основ законодательства о нотариате);

4) наличии у нотариальных палат обособленного имущества на праве собственности: в целях его формирования члены региональной нотариальной палаты обязаны уплачивать членские взносы и иные платежи, необходимые для обеспечения ее деятельности (ст. 27 Основ законодательства о нотариате).

Аналогичная обязанность возлагается на членов Федеральной нотариальной палаты (ст. 32 Основ законодательства о нотариате) в целях обеспечения всей системы небюджетного нотариата в целом.

Кроме того, региональные нотариальные палаты и ФНП наделяются возможностями осуществления предпринимательской деятельности постольку, поскольку это необходимо для выполнения их уставных задач (ст. 24, 29 Основ законодательства о нотариате).

Существующая система нотариального самоуправления проявляется в сочетании форм контроля [8, с. 7]:

— общественного, при котором нотариус, будучи членом нотариальной палаты, обладает установленными в законе полномочиями, в том числе по участию в выборах органов управления соответствующей палаты;

— государственного, заключающегося в том, что для реализации принципа самоуправления нотариальные палаты обладают организационными и контрольными полномочиями, поскольку наделены ими государством.

В настоящее время завершено публичное обсуждение проекта федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» [9] (ID 02/04/02-25/00154552), разработанного Министерством юстиции РФ, предполагающего полное реформирование системы контроля нотариальной деятельности. Согласно его положениям самоуправление нотариата должно быть заменено государственным контролем. Среди основных предложений по внедрению системы государственного контроля следует отметить обязательность установления Минюстом России тарифов на нотариальные услуги, в том числе их предельного значения; регулирование требований к кандидатам в нотариусы и дальнейшей деятельности нотариусов в части соблюдения требований к должности; порядок сдачи экзаменов кандидатов на должность нотариуса в специализированных государственных квалификационных комиссиях; установление исключительно государственного контроля в сфере нотариата вместо сбалансированной системы госконтроля и самоуправления и др.

Сегодня функция «допуска в профессию» принадлежит профессиональному сообществу — нотариальным палатам — при совместном контроле с Минюстом и является одним из проявлений принципа самоуправления нотариата.

Предложения Минюста предполагают полное изменение системы допуска в профессию и устранение из этой функции нотариальных палат. Кроме того, предполагается, что Минюст России, его территориальные органы и органы прокуратуры будут наделены возможностью проводить комплексные проверки

нотариальной деятельности, начиная от делопроизводства и до совершения нотариальных действий, а также подавать заявления в суд о приостановлении и прекращении деятельности конкретных нотариусов.

В системе контроля за деятельностью нотариусов видится еще одно проявление принципа самоуправления. Существующая система разграничения контрольных полномочий в сфере нотариата обусловлена конституционными положениями (ст. 1; ч. 1, ст. 45; ч. 1, ст. 48), которые, учитывая отраслевой принцип построения российской правовой системы, ориентируют, среди прочего, на принятие общих по своему характеру законодательных мер по вопросам деятельности государственных органов (судебных, правоохранительных) и негосударственных институтов (нотариата, адвокатуры), призванных осуществлять публичную юридическую деятельность в целях охраны и защиты прав и свобод граждан.

Сложившаяся и функционирующая система контроля является многоаспектной и многоуровневой и предусматривает:

- наделение нотариальных палат субъектов Российской Федерации основными контрольными полномочиями в отношении деятельности нотариусов, при этом в предмет такой контрольной деятельности входит исполнение нотариусами, занимающимися частной практикой, профессиональных обязанностей, в том числе выполнение ими требований законодательства в своей профессиональной деятельности, включая соблюдение установленного порядка совершения нотариальных действий, а также соблюдение правил делопроизводства совместно с территориальными органами Минюста России (ст. 9, 34 Основ законодательства о нотариате);

- наделение органов исполнительной власти полномочиями по контролю за отдельными аспектами деятельности нотариусов, не связанными непосредственно с организацией и осуществлением нотариальной деятельностью. К ним относится, например, контроль за соблюдением правил делопроизводства, который осуществляют территориальными органами Минюста России совместно с нотариальными палатами субъектами Российской Федерации (ст. 9); контроль за соблюдением налогового законодательства, реализуемый налоговыми органами (ст. 34 Основ законодательства о нотариате);

- поднадзорность деятельности нотариальных палат субъектов Российской Федерации, ФНП Прокуратуре РФ (ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»);

- судебный контроль за деятельностью нотариусов, нотариальных палат субъектов Российской Федерации, ФНП.

В действующей системе регулирования нотариата в России отсутствует излишнее государственное вмешательство в вопросы его деятельности, предоставлена максимальная самостоятельность и возможность действовать на основе принципов самоуправления и координации.

Исходя из анализа приведенного законопроекта, можно сделать вывод о попытке государства сформировать систему государственного контроля, осуществляемого Министерством юстиции РФ.

Данная реформа приведет к утрате нотариальным сообществом самоуправления, что практически полностью, кардинальным образом преобразует систему нотариата в России и повлечет утрату большинства аспектов профессионального саморегулирования нотариальной деятельности в пользу реализации государственных функций.

Пристатейный библиографический список

1. 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 // Собр. законодательства РФ. 1998. № 22, ст. 2491.

2. Буштец Н. В. Российский нотариат: исторический путь и современное положение (часть первая: развитие нотариата в имперский и советский период) // Нотариус. 2023. № 3. С. 38–42.
3. Бегичев А. В. Истоки возникновения нотариата латинского типа в России // Нотариус. 2017. № 1. С. 44–47.
4. Сафонова А. А. Французская модель латинского нотариата, зарубежный опыт // Нотариус. 2016. № 4. С. 40–43.
5. Циммерманн Ш. Нотариальное право Германии. Тезисы о реформе нотариата с немецкой точки зрения // Нотариальный вестник. 2013. № 6. С. 49–57.
6. Понятие и модели нотариата в праве России, Франции, Испании и Англии / Е. В. Вершинина, Д. В. Коновалов, М. Ю. Зеленцова, А. О. Одринский // Вестник гражданского процесса. 2021. № 3. С. 153–190.
7. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) // Российская газета. 1993. 13 марта.
8. Черемных Г. Г. К вопросу о совершенствовании контроля в сфере нотариата через придание нотариальным палатам статуса саморегулируемых организаций // Нотариус. 2019. № 5. С. 3–9.
9. URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=154552>.

References

1. Po delu o proverke konstitucionnosti otдел'nyh polozhenij statej 2, 12, 17, 24 i 34 Osnov zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o notariate: postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 19.05.1998 № 15-P // Sobr. zakonodatel'stva RF. 1998. № 22, st. 2491. [On the case concerning the verification of the constitutionality of certain provisions of Articles 2, 12, 17, 24, and 34 of the Fundamentals of Legislation of the Russian Federation on Notaries: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 19, 1998, No. 15-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 22, Article 2491]
2. Bushtec N. V. Rossijskij notariat: istoricheskij put' i sovremennoe polozhenie (chast' pervaja: razvitie notariata v imperskij i sovetskij period) // Notarius. [Russian Notaries: Historical Path and Current Situation (Part One: Development of the Notaries in the Imperial and Soviet Periods) // Notary.] 2023. No. 3. Pp. 38–42.
3. Begichev A. V. Istoki vzniknovenija notariata latinskogo tipa v Rossii // Notarius. [The Origins of the Latin-Type Notaries in Russia // Notary.]. 2017. No. 1. Pp. 44–47.
4. Safonova A. A. Francuzskaja model' latinskogo notariata, zarubezhnyj opyt // Notarius. [The French Model of the Latin Notariat and Foreign Experience // Notarius.]. 2016. No. 4. Pp. 40–43.
5. Tsimmermann Sh. Notarial'noe pravo Germanii. Tezisy o reforme notariata s nemeckoj tochki zrenija // Notarial'nyj vestnik. [Notarial Law in Germany. Theses on Notarial Reform from a German Perspective // Notarial Bulletin]. 2013. No. 6. Pp. 49–57.
6. Ponjatie i modeli notariata v prave Rossii, Francii, Ispanii i Anglii / E. V. Vershinina, D. V. Konovalov, M. Ju. Zelencova, A. O. Odrinskij // Vestnik grazhdanskogo processa. [The Concept and Models of Notaries in the Law of Russia, France, Spain, and England / E. V. Vershinina, D. V. Konovalov, M. Yu. Zelentsova, A. O. Odrinsky // Journal of Civil Procedure.]. 2021. No. 3. Pp. 153–190.
7. Osnovy zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii o notariate (utv. VS RF 11.02.1993 № 4462-1) // Rossijskaja gazeta. 1993. 13 marta. [Fundamentals of the Legislation of the Russian Federation on Notaries (approved by the Supreme Court of the Russian Federation on February 11, 1993, No. 4462-1) // Rossiyskaya Gazeta. 1993. March 13.]
8. Cheremnyh G. G. K voprosu o sovershenstvovanii kontrolja v sfere notariata cherez pridanie notarial'nym palatam statusa samoreguliruemym organizacij // Notarius. [On the issue of improving control in the sphere of notaries by granting notary chambers the status of self-regulatory organizations // Notary] 2019. No. 5. Pp. 3–9. URL : <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=154552>.