



**СМИРНОВ
СТАНИСЛАВ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ**

президент Московской
областной нотариальной
палаты

НОВАЯ ИНИЦИАТИВА МИНЮСТА РОССИИ, ИЛИ К ВОПРОСУ О РОЛИ ГОСУДАРСТВА В НОТАРИАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В статье критикуются современные законодательные инициативы, касающиеся реформы нотариата в России в части восстановления системы государственного контроля за качеством нотариальной деятельности. Действующие механизмы корпоративного самоконтроля и самоочищения доказали свою эффективность и, по мнению автора, не нуждаются в пересмотре.

Ключевые слова: нотариат, нотариальная деятельность, нотариальная палата, государственный контроль, саморегулирование

Министерство юстиции РФ вынесло на общественное обсуждение проект федерального закона о внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (далее — Основы), затрагивающих организацию работы всей системы нотариата России (далее — Проект об изменении законодательства о нотариате)¹. Ознакомление с текстом Проекта показывает, что **одной из его основных целей является** совершенствование государственного регулирования, контроля и надзора в сфере нотариата со стороны Минюста России. Необходимость этого подчеркивается в пояснительной записке к Проекту.

Данная инициатива не стала сюрпризом для нотариусов страны. В последние годы у них выработался некий

условный рефлекс привыкания к проводимой законопроектной работе. Совсем недавно для общественного обсуждения предлагался проект нового федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» (далее — Проект о нотариате), призванный заменить действующие с 1993 г. Основы. С ним напрямую увязывается реформа нотариата, объявленная Минюстом России в 2009 г.

Проект о нотариате пять лет разрабатывался специально сформированной министерством рабочей группой. Однако, несмотря на многочисленные публичные слушания, дискуссии, конференции, круглые столы, проводимые на площадках разных уровней и сопровождающиеся широким освещением в прессе, работа над ним так и не была завершена. Более того, есть основания утверждать, что он уже не будет внесен в Государственную Думу, поскольку в декабре 2013 г. депутат

¹ См., напр.: Куликов В. Кто заверит нотариуса // РГ. 2014. 9 сент.

П.В. Крашенинников сработал на опережение и внес свой законопроект с тем же названием (далее — Проект № 398234-6). Вероятно, это понимают и авторы министерского законопроекта, перешедшие на тактику точечных изменений в Основы, тем более что Проект № 398234-6 пока еще не направлялся на первое чтение. Следует отметить, что за время существования рабочей группы Минюста России действующие Основы несколько раз подвергались изменениям, наиболее масштабные из которых были внесены Федеральным законом от 21.12.2013 № 379-ФЗ (далее — Закон № 379-ФЗ).

Результаты общественного обсуждения Проекта о нотариате показали, что он разрабатывался при отсутствии утвержденной концепции и на протяжении всех пяти лет не включался в план законопроектных работ Правительства РФ — субъекта законодательной инициативы.

Интересно то, что по своему содержанию предложенный сегодня Минюстом Проект об изменении законодательства о нотариате практически не отличается от ранее сформулированных рабочей группой норм Проекта о нотариате в части государственного контроля. Совпадает он и с соответствующими положениями Проекта № 398234-6, поэтому оценки Проекта об изменении законодательства о нотариате в равной мере можно отнести ко всем этим предшествующим законопроектам.

В чем смысл и цель нового правового регулирования? На эти вопросы автору настоящей статьи было поручено ответить на заседании профильного комитета Московской областной Думы, на которое он был приглашен как президент Московской областной нотариальной палаты (далее — МОНП) для ознакомления депутатов с правовой позицией МОНП по Проекту № 398234-6. Она заключалась в следующем:

«Применительно к контролю в сфере нотариата принцип разделения государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции) законопроектом фактически подменяется принципом государственного регулирования и контроля только со стороны исполнительной власти, т.е. Минюста России и его территориальных органов.

Провозглашенная необходимость усиления контроля в сфере профессиональной деятельности нотари-

усов и их ответственности представлена Проектом № 398234-6 в виде сосредоточения всех контрольных полномочий в руках органа государственной исполнительной власти — Минюста России и его территориальных органов, а также Федеральной нотариальной палаты. При этом сохраняются контрольные функции за нотариальными палатами. Однако какое-либо разграничение контрольных полномочий по их предмету, пределам и компетенции контролирующих органов в Проекте отсутствует, на что в своем отзыве обращает внимание и Правовое управление Аппарата Государственной Думы.

Что касается главной составляющей государственного контроля — судебного контроля (ст. 33, 48 и 49 действующих Основ), то в Проекте № 398234-6 он практически незаметен и заменяется контролем административным.

Предложенный механизм осуществления контрольных полномочий сводится к тому, что вышестоящая организация (орган юстиции) поручает, а нижестоящая (нотариальная палата) выполняет и отчитывается о выполнении. Аналогичная новелла предлагается и во взаимоотношениях между некоммерческими организациями: нотариальной палатой субъекта РФ и Федеральной нотариальной палатой. Последняя представлена как некая квазигосударственная организация, по сути рабочий орган Минюста. При этом она наделяется правом издания обязательных для нотариусов и нотариальных палат актов, дачи оценки деятельности нотариальных палат субъектов Российской Федерации на соответствие законодательству и инициирования процедуры прекращения полномочий правления и председателя региональной нотариальной палаты».

Тогда депутаты Мособлдумы согласились с нашей аргументацией и приняли постановление об отказе в поддержке законопроекта.

Вполне очевидно, что отказ разработчиков Проекта об изменении законодательства о нотариате от идеи саморегулирования и замена ее моделью бюрократического управления небюджетным нотариатом приведет к разрушению всей сложившейся системы организации работы и отказу от принципа самоуправления нотариусов, породит параллелизм и дублирование полномочий многочисленных контрольных органов.



При реализации этой модели неизбежно возникнут противоречия и конфликтные ситуации, и прежде всего между органами юстиции и нотариальными палатами. Поскольку главной функцией нотариальной палаты является оказание помощи и содействия своим членам — частнопрактикующим нотариусам, защита их профессиональных прав и законных интересов, то в случае предоставления органам юстиции всей полноты контрольных полномочий, закрепленных сегодня за нотариальными палатами, и права инициирования процедуры лишения нотариусов полномочий какого-либо взаимодействия между органами юстиции и нотариальными палатами на практике уже не будет.

Замена сложившейся системы профессионального контроля, успешно осуществляемого нотариальными палатами на протяжении более чем 20 лет, контролем со стороны государственного аппарата сопряжена и с насущными кадровыми проблемами в органах юстиции. Совершенно очевидно, что полноценный контроль могут проводить только специалисты, обладающие необходимой подготовкой и квалификацией, практическим опытом и познаниями в области гражданского, семейного, вексельного и иного законодательства, чего нельзя сказать о действующем кадровом составе территориальных органов Минюста России, тем более что с 1993 г. их контрольные полномочия ограничиваются лишь областью нотариального делопроизводства, и то лишь совместно с нотариальными палатами.

Более того, органы юстиции просто не смогут охватить существующий сегодня объем проверочных действий, особенно в крупных, экономически развитых регионах страны. В связи с этим нужно будет решить непростую задачу создания в органах юстиции контрольных служб и подбора специалистов, обладающих необходимой квалификацией и подготовкой, а это сопряжено с бюджетными затратами.

Но главный изъян предложенных нововведений заключается в том, что в случае возрождения классического варианта контроля времен административно-командной системы и значительного увеличения числа контролируемых органов перестанут действовать основополагающие принципы независимости и беспристрастности нотариуса, будет дискредитирована сама

идея свободного небюджетного нотариата. Одновременно будет создана благоприятная почва для коррупции и должностных злоупотреблений.

Следует отметить, что попытки подобного огосударствления небюджетного (частного) нотариата наблюдались и ранее. Еще в апреле 1996 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 96700078-2 «Об изменении Основ законодательства Российской Федерации о нотариате», работа над которым велась по линии Комитета Госдумы по законодательству и судебной реформе. Была разработана новая версия Основ, предусматривающая единый организационный небюджетный базис нотариата, но закрепляющая при этом все контрольные полномочия за органами юстиции; также вводился институт приостановления деятельности нотариуса. Иначе говоря, предлагался некий организационный суррогат бюрократического государственного нотариата без бюджетного финансирования, зато с многочисленными контрольными инстанциями, обладающими неограниченными властными полномочиями в отношении частнопрактикующих нотариусов.

Законопроект № 96700078-2 довольно долго находился в Государственной Думе, но в октябре 2005 г. был снят с рассмотрения. Однако современный Проект о внесении изменений практически его повторяет: налицо и передача Минюсту России и его территориальным органам всего комплекса контрольных полномочий, осуществляемых сегодня нотариальными палатами, и классификация проверок нотариусов по виду и основаниям, и право территориальных органов юстиции заявлять ходатайства о лишении нотариусов полномочий, и право приостановления полномочий нотариусов.

Вызывает недоумение тот факт, что слова разработчиков законодательной инициативы о необходимости усилении государственного контроля в сфере нотариата, под которым понимается исключительно контроль Минюста и его территориальных органов, расходятся с позицией министра юстиции РФ А.В. Коновалова. Так, на заседании коллегии Минюста по итогам работы за 2010 г. он, в частности, сказал: «И адвокатские, и нотариальные корпорации должны уйти от контроля Минюста и какого-либо другого органа исполнительной власти. Высокие

стандарты качества услуг должны обеспечиваться этими саморегулируемыми организациями. Должны быть отработаны безупречные механизмы этики и внутрикорпоративного контроля». Этот тезис прозвучал также и в его выступлении 17 января 2013 г. на «парламентском часе» в Государственной Думе: «Мы должны двигаться не по пути усиления государственного контроля за деятельностью правовых корпораций, а по пути эффективной ответственности за ненадлежащее качество оказания услуг адвокатами и нотариусами. Полномочия министерства в части контроля сегодня гораздо шире, чем в ряде других стран со сформировавшимися правовыми системами. Там государственные структуры практически никак не связаны с деятельностью корпорации нотариусов...»²

Аналогичного подхода придерживается и председатель Комитета Госдумы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигин. В своем выступлении на Собрании представителей нотариальных палат субъектов РФ 19 ноября 2009 г. он оценил неконтролируемое нарастание объемов государственного регулирования как негативную тенденцию и как одну из основных проблем современного этапа развития России, и обращаясь к Собранию, подчеркнул, что «ваши институты саморегулирования и самоорганизации начинают, на мой взгляд, эффективно работать. И законодательная власть готова с вами сотрудничать»³.

В своих исследованиях перспектив дальнейшего развития отечественного нотариата мы с коллегами пришли к единодушному мнению, что в современных условиях единственно верным направлением является придание нотариальным палатам всех уровней, как региональным, так и Федеральной нотариальной палате, статуса саморегулируемых организаций⁴.

Действительно, небюджетный нотариат явился прообразом, примером для создания в России института саморегулируемых организаций.

|| Уже более 20 лет нотариальные палаты выполняют организаторские и контрольные функции, свойственные саморегулируемым организациям, хотя сами таковыми де-юре до сих пор не являются.

Это принципиальное положение было заложено в проекте концепции министерского Проекта о нотариате еще в 2010 г. Однако концепция не была утверждена и указанное положение не нашло отражения в этом Проекте.

Авторами Проекта об изменении законодательства о нотариате не принято во внимание и то, что Конституционный Суд РФ в знаменательном для нотариата Постановлении от 19.05.1998 № 15-П, исследовав роль и предназначение нотариальных палат, сделал важнейший вывод, легший в основу организации деятельности нотариальных палат:

«Осуществление нотариальных функций от имени государства предопределяет публично-правовой статус нотариусов и обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля за их деятельностью, включая деятельность нотариусов, занимающихся частной практикой и в качестве таковых принадлежащих к лицам свободной профессии. Публично-правовое предназначение нотариальных палат проявляется прежде всего в том, что они осуществляют контроль за исполнением нотариусами, занимающимися частной практикой, своих профессиональных обязанностей, а также обращаются в суд с ходатайствами или представлениями о лишении их права нотариальной деятельности за нарушение законодательства (п. 3 ч. 5 ст. 12, ч. 2 ст. 17 и ч. 1 ст. 34 Основ)».

Более чем 20-летний опыт исполнения нотариальными палатами делегированных им контрольных полномочий, действующие сегодня механизмы корпоративного самоконтроля и самоочищения доказали свою эффективность. Однако Проект об изменении законодательства о нотариате, судя по всему, решил исправить сложившееся положение, а точнее, кардинально изменить порядок осуществления контрольных полномочий, возродив старую административно-командную систему управления и контроля. Что это будет означать

² Берсенева Т. Минюст выдвигает реформу адвокатуры и нотариата на первый план // Право.RU. 2011. 28 февр. URL: <http://www.pravo.ru/story/view/49265> (дата обращения: 12.11.2014).

³ См.: Выступление В.Н. Плигина на Собрании представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации 19 ноября 2009 г. URL: http://old.notariat.ru/press_3301_23.aspx.htm (дата обращения: 12.11.2014).

⁴ Смирнов С.В., Калининченко Т.Г., Бочковенко В.А. Нотариат — публично-правовая саморегулируемая организация // Российская юстиция. 2011. № 5; Они же. О контроле в сфере нотариата в свете грядущей реформы // Российская юстиция. 2011. № 9.



в случае его принятия, понять не так уж сложно: отмену основополагающих принципов латинского нотариата — независимости и беспристрастности в деятельности нотариусов (ст. 5 Основ «Гарантии нотариальной деятельности»), а на практике превращение нотариусов в клерков, фактически находящихся в подчинении государственных чиновников, а нотариальных палат — в филиалы территориальных органов юстиции.

Наиболее точно характеризует современную ситуацию в нотариате в плане рассматриваемых законопроектов доктор юридических наук Г.Г. Черемных в своей статье, посвященной последним поправкам, внесенным в Основы Законом № 379-ФЗ:

«Новый законодательный акт вносит в Основы еще более масштабные, принципиальные изменения по их совершенствованию. Введены две новые главы, 18 новых статей, в 19 внесены изменения. По большому счету это уже новые Основы, это законодательный акт в сфере правового регулирования организации нотариата и нотариальной деятельности уже завтрашнего дня, который решает практически все вопросы профессиональной деятельности нотариусов и делает бессмысленным принятие как законопроекта ФНП — Минюста, так и депутатского законопроекта»⁵. Данный вывод можно в полной мере отнести и к Проекту об изменении законодательства о нотариате.

⁵ Черемных Г.Г. У Федеральной нотариальной палаты нет и не может быть контрольных функций в сфере нотариата // Нотариус. 2014. № 2.