

ПОЧЕМУ НЕ ПРИНЯТ НОВЫЙ ЗАКОН О НОТАРИАТЕ И НУЖЕН ЛИ ОН?

В.А. БОЧКОВЕНКО

Бочковенко Виктор Андреевич, помощник президента Московской областной нотариальной палаты (МоНП) по юридическим вопросам.

В статье рассматривается вопрос о ходе законопроектной работы в сфере нотариата, в том числе о перспективах вынесенного Минюстом России в октябре 2014 года на общественное обсуждение проекта федерального закона, предусматривающего расширение контрольных полномочий Министерства и его территориальных органов.

Ключевые слова: контроль, законопроект, реформа нотариата, органы юстиции, нотариальные палаты, саморегулируемые организации.

Why the new law on notaries hasn't been adopted yet and if it is necessary
V.A. Bochkovenko

Bochkovenko Viktor A., assistant to the President, Moscow Regional Notaries' Chamber for legal issues.

The article considers the issue on the course of the legislative work in the sphere of notaries including perspectives of the draft Federal Law providing for broadening of control powers of the Ministry of Justice and its territorial agencies, which was introduced by the Ministry for public discussion in October 2014.

Key words: control, draft law, reform of notaries, agencies of justice, notaries' chambers, self-regulated organizations.

В 2009 году Минюст и Федеральная нотариальная палата (далее - ФНП) объявили о реформе нотариата, связав её с новым законом о нотариате и нотариальной деятельности. Эта работа сопровождалась не только активным обсуждением текста на разных уровнях: от региональных нотариальных палат, координационно-методических советов до палат Федерального Собрания РФ и Общественной палаты РФ, но и телесюжетами на общероссийских каналах, комментариями и статьями в различных средствах массовой информации. Только в "Российской газете" практически ежемесячно выходили публикации на эту тему. Президент ФНП М.И. Сазонова, другие представители ФНП и Минюста в своих публичных выступлениях утверждали, что [Основы](#), якобы, безнадежно устарели.

Между тем многие специалисты недоуменно задавались вопросом: в чем суть реформы? Ведь реформа - это коренные преобразования, изменения, переустройство какой-либо структуры, сферы деятельности. Реформа нотариата состоялась в 1993 году, когда были приняты [Основы законодательства](#) Российской Федерации о нотариате (далее - Основы) и на смену нотариату государственному пришёл небюджетный нотариат с присущими ему признаками самоуправления и самофинансирования.

Ещё в 2011 г. ситуацию очень точно охарактеризовал Н.Ф. Шарафетдинов, сказав, что каждый вновь избранный президент Федеральной нотариальной палаты начинал заново разрабатывать свой собственный проект федерального закона [1].

Действительно, попытки перекроить **Основы** начались уже через два года после их принятия, а затем регулярно повторялись, но ни одна из этих попыток не была воспринята законодателем, поскольку ничего кардинально нового в существующую организацию нотариата не вносила.

К концу 2009 года появился проект концепции нового закона, в котором были определены два новых положения и которые хоть как-то позволяли говорить о реформировании: введение на всей территории Российской Федерации небюджетной модели нотариата через упразднение оставшихся кое-где государственных нотариальных контор и наделение нотариальных палат статусом саморегулируемых организаций. Однако данная концепция так и не была утверждена субъектом законодательной инициативы - Правительством РФ, а ознакомление с текстом законопроекта показало, что названные составляющие реформы нотариата отсутствуют: вместо придания нотариальным палатам статуса саморегулируемых организаций предложена противоположная модель: жёсткий административный контроль со стороны органов юстиции и Федеральной нотариальной палаты.

Позже появился подготовленный группой учёных и депутатов Госдумы еще один аналогичный законопроект, который был внесён П.В. Крашенинниковым в Госдуму в декабре 2013 года. Текст его во многом схож с проектом Минюста - ФНП и, прежде всего, - в части, посвящённой организационному построению нотариата и контролю нотариальной деятельности. Проект на первое чтение пока не представлен, однако внесение в Госдуму данного законопроекта позволяет прийти к выводу, что работа над проектом Минюста - ФНП, скорее всего, уже продолжаться не будет.

Кстати, создалось впечатление, что в Правительстве РФ вообще не знали о подготовке проекта, а законопроект жил своей жизнью только в рамках самого Минюста и ФНП. Об этом, в частности, свидетельствует совещание у премьер-министра 25 июля 2013 г., по результатам которого был оформлен протокол с поручением Минюсту "обеспечить в установленном порядке разработку проекта федерального закона о нотариате", т.е. поручение о разработке последовало после того, как проект был уже готов и представлен общественности. И тем не менее все эти годы он не включался в план законопроектных работ Правительства РФ, отсутствует он в этом плане и сегодня. Кроме того, в последней версии проекта предлагается сохранить государственные нотариальные конторы, что свидетельствует об отказе от единой организационной основы нотариата.

Что же, обещанная реформа провалилась? Скорее всего, да, чем нет. По крайней мере, оба законопроекта, предусматривающие создание вертикально ориентированной административной модели управления и контроля во главе с Минюстом России, навряд ли приемлемы. Кроме того, проектами предлагается:

- фактическая замена судебного контроля административным, трехкратное увеличение контролирующих организаций с неограниченными полномочиями в отношении нотариуса, введение института приостановления полномочий нотариуса;

- право ФНП смены легитимно избранных правления и президента региональной нотариальной палаты;

- многократное увеличение страховой суммы и введение дополнительных взносов в так называемую гарантийную кассу (по депутатскому проекту - "компенсационный фонд"), когда все нотариусы должны будут постоянно финансировать некий фонд для

возмещения возможного материального ущерба, причинённого умышленными действиями своих коллег - "правонарушителей".

Новеллы о замене существующей сегодня самоуправляемой модели небюджетного нотариата бюрократической, административно-командной системой управления и контроля, полный отказ от введения саморегулирования, пожалуй, единственно возможного сегодня пути совершенствования организационной системы небюджетного нотариата, сопровождались поддержкой со стороны бывшего руководства ФНП. Так, в интервью М.И. Сазоновой журналу "Профиль" в декабре 2010 года "Нотариусы возьмут все" на вопрос журналиста Петра Орехина: "Кому и зачем понадобился новый закон о нотариате?", она отвечает: **"Все последние годы мы пытались перестроить нашу страну с помощью чужого опыта, не учитывая наших особенностей. Мы просто одурели от свободы, которая на нас свалилась. Но жизнь показала, что без правового регулирования, без государственного контроля обойтись нельзя: рынок и демократические институты сами ничего не сделают"** [2].

Надеюсь, что со мной согласится большинство коллег, если скажу, что такое реформирование не нужно ни обществу, ни государству, ни нотариусам. Ведь это означает лишь одно: фактическую ликвидацию в стране небюджетного латинского нотариата. По существу, предлагается восстановление государственного нотариата, только без бюджетного финансирования. Возможно, именно поэтому заместитель Министра юстиции Е.А. Борисенко называет небюджетный нотариат квазигосударственной службой [3].

Примечательно, что диспуты вокруг будущего закона постоянно увязывались с вопросом о введении нотариальной формы сделок с недвижимым имуществом. Нотариусов уверяли в том, что сначала необходимо определиться с нотариальной формой сделок, дабы окончательно адаптировать закон о нотариате под обновлённый **ГК РФ**, хотя логическая взаимосвязь этих вопросов отсутствует, поскольку порядок нотариального удостоверения сделок испокон веков действует, каких-либо затруднений для нотариусов не вызывает, являясь для них традиционным. Да и новым специальным законом о нотариате трудно придумать новые, отличающиеся от существующих правила нотариального удостоверения сделок, способные как-то повлиять на возможность внесения в **ГК РФ** нормы о форме сделок.

Тем не менее одной из причин исключения из проекта части первой Гражданского **кодекса** РФ правил о нотариальной форме сделок с имуществом, права на которые подлежат государственной регистрации (**статья 8.1**), называлось отсутствие нового федерального закона о нотариате. В частности, Е.А. Борисенко объяснила, что **"отсутствие нового закона о нотариате называлось официальной причиной отказа вводить обязательную нотариальную форму оформления сделок с недвижимостью, если хотя бы одной стороной является физическое лицо. Эта идея обсуждалась в 2012 году, когда принимался первый пакет поправок в Гражданский кодекс от Дмитрия Медведева, внесённый им ещё на посту президента. Однако, судя по словам замминистра юстиции, не только это повлияло на решение. "Я понимаю, почему и бизнес, и общество воспротивилось таким изменениям. В том числе это связано и с тем, что нотариат за то время, когда он не выполнял той роли, которую должен был выполнять, в определённой степени профессионально деградировал"** [4].

Правда, через несколько месяцев на сайте ФНП было опубликовано ещё одно её же мнение о нотариате: **"Нотариат в России - это одна из самых организованных корпораций юристов, сплочённых, способных к саморазвитию, способных к**

самокритике, способных к тому, чтобы тот потенциал, который в этом институте есть, и тот потенциал, который на самом деле имеет очень серьёзные традиционные корни в России, был реализован" [5].

Возникает вопрос: как же все-таки руководство Минюста оценивает нотариат, профессиональную деятельность нотариусов: подверженными профессиональной деградации или наоборот - видит нотариат как одну из самых организованных корпораций юристов, способных к саморазвитию?

Ответ на вопрос "Нужен или нет новый закон о нотариате?" достаточно убедительно содержится в статье Г.Г. Черемных "У Федеральной нотариальной палаты нет и не может быть контрольных функций в сфере нотариата: "С принятием данного Закона (имеется в виду Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. N 379-ФЗ) окончательно становится очевидной ненужность принятия нового закона о нотариате. Как и любой базовый закон, Основы - это не застывший, догматический нормативный правовой акт, он активно живёт, работает и совершенствуется с учётом развития общества, изменений в предмете регулирования. Начиная с 2003 г., т.е. за десять лет, приняты 22 федеральных закона, которыми внесены изменения в 45 из 103 статей Основ, введены пять новых статей. Таким вниманием законодателя не может похвастаться ни один отраслевой базовый федеральный закон. 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" [6].

Вероятно, и Минюст сегодня понимает, что нет необходимости замены действующих Основ, что нужно идти по пути внесения в них точечных изменений. И в октябре 2014 г. Минюст вносит на общественное обсуждение уже иной законопроект - о внесении изменений в Основы. На этот раз из текста базового законопроекта извлекаются упомянутые выше нормы общей части о государственном контроле, приостановлении полномочий нотариуса, о страховании и компенсационном фонде.

Конечно, эта довольно сомнительная очередная инициатива Министерства о реанимировании системы госконтроля времён развитого социализма не может вызвать у нотариусов восторга. В этой связи нельзя не вспомнить Л. Броневского в кинофильме "Покровские ворота" с его риторическим вопросом: "А что? Наверное, люди эмоционального склада нуждаются в некотором руководстве!"

И здесь возникает вопрос о приоритетах. Насколько необходимы, актуальны и своевременны подобные очередные "законодательные инициативы", если в нотариате страны накопился комплекс других более серьёзных проблем, решение которых безотлагательно.

Прежде всего это сфера нотариального тарифа, обеспечения самофинансирования нотариальной деятельности. Проблема самофинансирования - основополагающего принципа небюджетного нотариата - как-то незаметно давно отошла на второй план.

Крайне актуальна и взаимосвязана с проблемой обеспечения самофинансирования и тема расширения сферы нотариальных действий. Здесь невольно задаёшься вопросом, насколько эффективно используется в нашей стране такой профессионально подготовленный отряд квалифицированных юристов как нотариусы, если основная

масса совершаемых нотариальных действий сегодня сводится к простейшему свидетельствованию верности копий документов и подлинности подписи?

Складывается впечатление, что в Минюсте не знают о наличии в Госдуме на доработке принятого в первом чтении [законопроекта](#) N 293340-6, который в том числе предусматривает и новое правовое регулирование нотариальных тарифов. Его окончательное принятие - вот приоритетная задача!

Литература

1. Шарафетдинов Н.Ф. Закономерности и стратегия развития нотариального сообщества // Нотариальный вестник. 2011. N 1.
 2. Сазонова М.И. Интервью // Журнал "Профиль". 2010. Дек.
 3. [Нужна тонкая настройка](#), чтобы не разрушить юридический бизнес. URL: pravo.ru (дата доступа: 05.08.2014).
 4. Нотариусам придётся доказать, что они заслужили новый закон. URL: pravo.ru (дата доступа: 05.06.2014).
 5. URL: <http://notariat.ru> (дата доступа: 12.11.2014).
 6. Черемных Г.Г. [У Федеральной нотариальной палаты](#) нет и не может быть контрольных функций в сфере нотариата // Нотариус. 2014. N 2. С. 7 - 15.
-